© THE QUEEN'S PRINTER FOR ONTARIO
1999

REPRODUCED WITH PERMISSION

L'IMPRIMEUR DE LA REINE POUR L'ONTARIO

REPRODUIT AVEC PERMISSION

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel: (416) 362-5211
Toll free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

107771

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

ANNUAL REPORT 1998

1st Session, 37th Parliament
48 Elizabeth II

100-04696/

ERRATA

Standing Committee on Public Accounts'
1998 Annual Report

Page 62: Recommendation 19 should be Recommendation 18.

Page 63: Recommendation 20 should be Recommendation 19.

Page 67: Recommendation 18 under 'Ministry of the Environment and Energy' should be deleted.

Recommendations 19 and 20 under 'Ministry of Community and Social Services' should be Recommendations 18 and 19, respectively.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Gary Carr, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

John Gerretsen, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
December 1999

ISSN 1492-1170

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST - CURRENT

JOHN GERRETSEN
Chair

JOHN CLEARY
Vice-Chair

JOHN HASTINGS

BART MAVES

MARILYN MUSHINSKI

SHELLEY MARTEL

JULIA MUNRO

RICHARD PATTEN

Tonia Grannum
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST
(at the end of the 36th Parliament)

BERNARD GRANDMAÎTRE
Chair

RICHARD PATTEN
Vice-Chair

MARCEL BEAUBIEN

JEAN-MARC LALONDE

PETER L. PRESTON

TERENCE H. YOUNG

BILL GRIMMETT

SHELLEY MARTEL

JOSEPH N. TASCONA

Donna Bryce
Clerk of the Committee

Elaine Campbell
Research Officer

Contents

INTRODUCTION 1

SPECIFIC PROGRAMS 1
Ministry of the Attorney General - Courts Administration Program 1
Principal Issues 1
Audit Observations and Committee Findings 2
Ministry of Education and Training - Ontario Student Assistance Program 9
Principal Issues 10
Audit Observations and Committee Findings 10
Ministry of Transportation - Commercial Vehicle Safety and Regulation 17
Principal Issues 18
Audit Observations and Committee Findings 18

MANAGING PROVINCIAL FINANCES 32
Management Board Secretariat - Central Collection Services 32
Special Audit 32
Provincial Auditor's 1997 Annual Report 33
Standing Committee on Public Accounts Hearings 34
Ministry of Finance - Reporting of Contingency Funds in 1996/97 Public Accounts 38

TRANSFER OF DELIVERY 39
Ministry of Health - Public Health Activity 39
Principal Issues 39
Audit Observations and Committee Findings 39
Ministry of the Environment and Energy - Conservation and Prevention Division 51
Principal Issues 52
Audit Observations and Committee Findings 52

TRANSFER PAYMENT ACCOUNTABILITY 58
Ministry of Community and Social Services - Transfer Payment Agency Accountability and Governance 58
Principal Issues 59
Audit Observations and Committee Findings 59

GENERAL ISSUE 63
Office of the Provincial Auditor - Year 2000: The Millennium Bug 63
Government Response 64

RECOMMENDATIONS 65

APPENDIX A: Standing Committee On Public Accounts Schedule Of Public Hearings On The Provincial Auditor's Annual Report And Other Issues
APPENDIX B: Glossary Of Acronyms
APPENDIX C: Provincial Penalties For Providing False Information On Student Assistance Forms
APPENDIX D: Update On Ministry Of Transportation Commercial Vehicle Safety And Regulation Initiatives - October 1998

INTRODUCTION

The *1998 Annual Report* of the Standing Committee on Public Accounts documents the Committee's activities and findings during the first six months of 1998. During that time period, the Committee examined all or parts of seven sections of the *1997 Annual Report* of the Provincial Auditor. It also heard a presentation on the Provincial Auditor's June 1998 report to the Legislature, *Year 2000: The Millennium Bug*. A copy of the Committee's hearings schedule appears in Appendix A.

Staff from relevant ministries appeared before the Committee to present responses to the report on their audit or other topic under discussion, provide additional information, outline subsequent actions, and respond to Members' questions and concerns. Their expertise added to the Members' understanding and appreciation of the issues raised by the Provincial Auditor.

In an effort to focus attention on the principal issues raised by the topics considered by the Committee, the report is organized along thematic lines. Matters related to specific programs are followed by those concerning managing provincial finances, transfer of delivery and transfer payment accountability. A general category is included at the end of the report. A glossary of the acronyms used in the report is found in Appendix B.

The audit observations and committee findings presented in this report are overviews. For greater detail, readers are advised to consult the Provincial Auditor's *1997 Annual Report* and the relevant Committee Hansard. References to a ministry's initial response are to what appears in the Provincial Auditor's report.

SPECIFIC PROGRAMS

Ministry of the Attorney General - Courts Administration Program

The Courts Administration Program (the Program) supports the court system which consists of about 250 courthouses in the Provincial Division, the General Division and the Ontario Court of Appeal. Most criminal cases are tried in the Provincial Division, which also deals with provincial offence charges and certain family law matters. The General Division handles more serious criminal cases and civil matters, including small claims. Criminal and civil appeals are both heard by the Court of Appeal. The Program's audit was completed in May 1997.

Principal Issues

Even though the audit was conducted during a time of significant restructuring in the justice system, the Auditor drew attention to a number of continuing concerns.

The first was a need for more clearly defined accountability in the relationship between the Ministry and the Judiciary (the courts). This would ensure better management of Program resources. The disposition of the serious backlog of cases in some courts was, for the most part, beyond the control of the Program. However, the Program could assist the Judiciary by providing better information on the causes of delay.

Improvements to the quality of information produced by the Program would go some way toward achieving a modern, more accessible and effective justice system. Performance indicators would measure the Program's contribution to that goal. Better information was also needed for financial planning and decision making. The Auditor agreed with an already identified need for improved technology. Improving the collection of fines could be accomplished by transferring overdue fines to Central Collection Services (CCS) on a more timely basis. This was not considered possible though, until Management Board Secretariat (MBS) had completed its selection of private collection agencies to work as agents for CCS.

Audit Observations and Committee Findings

The Heads of Court (the Chief Justices) provided their comments on the justice system during the audit. The Chief Justice of the Ontario Court, General Division, advised that any review or audit of the administration of justice had to consider its uniqueness as a creature of the state. For example, the aims of the system are not easily stated or measured; it is not characterized by the pursuit of a single goal; fair and just results have to be obtained in each case; and its major participants are independent of each other, the cornerstone of fairness.

This was not to suggest that the administration of justice should not be accountable for its use of public resources. The Chief Justice wished to emphasize the need for adequate resources to achieve the system's aims and that its effectiveness could not be measured solely against standard business criteria.

Accountability

The Ministry and the Judiciary both perform administrative roles that are vital to the operation of the justice system. The former oversees matters related to infrastructure (e.g. courtroom staff, support services and fine collection). The latter has responsibilities related to its adjudication function and operates independently of other arms of government. The resulting lack of a clear division of authority and responsibilities means decision-making and the delivery of services are less efficient than they could be. The Auditor's report highlighted difficulties related to the Program's budget. In 1996/97, 80% of operating expenditures went to the Judiciary and court staff. The budget is the Ministry's responsibility, but it had little control over most of the Program's expenditures.

According to the Auditor, the Ministry was of the view that the system should be managed as a partnership and that there was a need for a governance framework

that would define accountabilities and establish performance standards. The *Civil Justice Review - First Report*, published in 1995, concluded that a single authority with clear lines of responsibility and accountability was required if the justice system was to continue to function effectively. Since then, the Ministry had renewed a Memorandum of Understanding with the Provincial Division. It had also reached a framework agreement with the Heads of Court for a plan to reform service management.

The Auditor echoed the sentiments of the *Civil Justice Review* in recommending that "the Ministry and the Judiciary should ensure that reform of the management of court services clearly establishes accountability and responsibility for achieving desired results."[1] Ministry staff told the Committee that the Heads of Court and the Ministry had set up a joint working group as part of their framework agreement. The group was developing the concept of a board of directors representing the Judiciary, government, the bar, and the public. It would have professional staff reporting through an executive director. The group's plan also called for the creation of system goals and standards, as well as accountability measures.

The Ministry had been prepared to proceed to the model planning stage, but the Heads of Court had reservations. They wondered if it was appropriate for them to sit on the board or participate directly in the agency's management. The Committee heard that Chief Justice McMurtry had expressed interest in pursuing development of the agency at the opening of court ceremony in January 1998. Others had provided their support. The Ministry expected to meet with the Heads of Court in the near future to discuss how to resume their work.

Backlogs

The Supreme Court of Canada's 1990 Askov Decision declared the principle of the right to a trial within a reasonable amount of time. It defined that time frame as six to eight months. The precedent resulted in 50,000 charges being stayed in Ontario.

The Ministry and the Judiciary agreed that the causes of delays included: "unreadiness of the parties; lack of available judges and courtrooms; complex and time consuming" case preparation; lengthy trials; and increasing numbers of persons appearing without legal representation.[2] The diverse interests of the parties involved in a case were also thought to contribute to delays. Audit staff noted that, with a few exceptions, courtroom availability was not a significant contributor.

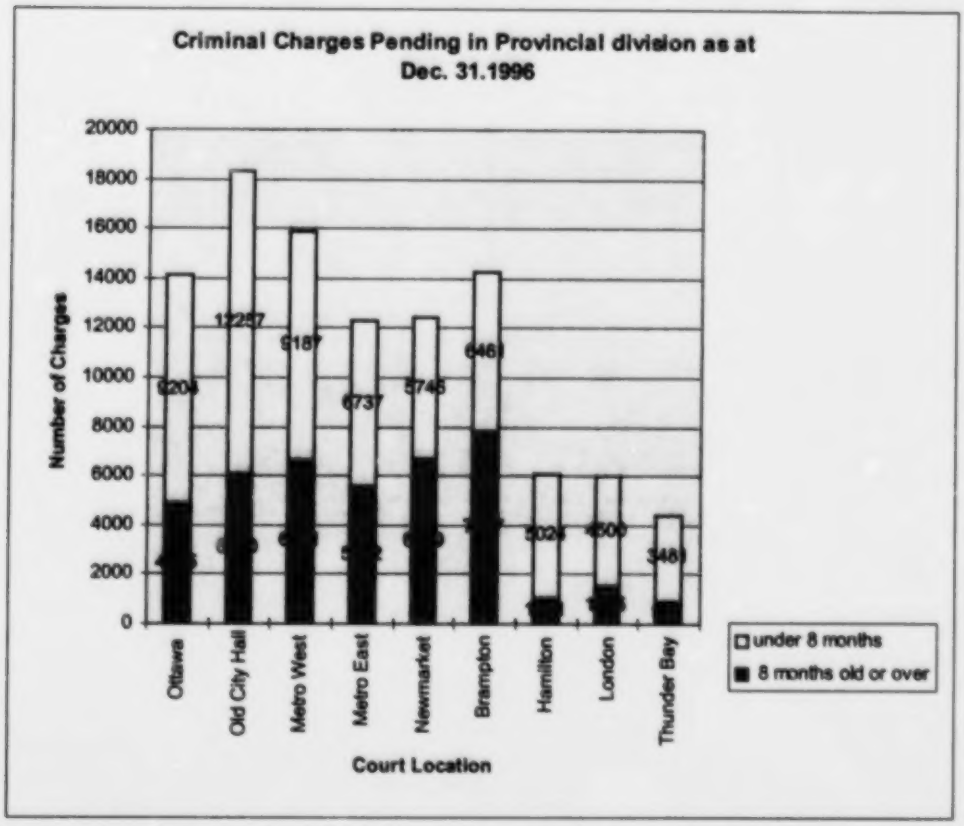
Serious backlogs continued at the time of the audit. As of December 31, 1996, 36% of criminal charges in the General Division were over eight months old.

---

[1] Ontario, Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report* (Toronto: The Office, 1997), p. 27.

[2] Ibid., p. 28.

Criminal charges pending in the Provincial Division, as of December 31, 1996, are shown in the table below. The number under eight months old exceeds those eight months old or over at all locations except for Newmarket and Brampton. While most of the factors causing the delays were beyond the Ministry's control, the Auditor wrote that it was important to have adequate information on the causes of delay at each stage of the case.



Source: Ontario, Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report* (Toronto: The Office, 1997), p. 28.

The Auditor recommended that the Ministry and the Judiciary systematically collect and analyze information on the progress of court cases. The resulting analysis should be used to develop strategies to reduce backlogs.

Ministry staff told Committee members that the province was not on the verge of another Askov crisis. The system had changed since the early 1990s. For example, charges are now screened in advance, new criminal court rules have been introduced, and Crowns have become better at managing cases to ensure timely movement. The majority of cases that exceed eight months were said to be in that situation because the defence had waived the deadline and requested an extension.

Staff agreed that case-specific information on causes and lengths of delays would be useful. It would ensure accountability, produce early warning signs of any risks that charges might be dropped, and provide a basis for planning strategies to

eliminate recurring sources of delay. Future information needs would be met by the Integrated Justice Technology Project.

Reference was made to the criminal court backlog blitz announced by the Attorney General in November 1996. It invested $2 million in the six busiest criminal court locations. (Staff noted that the blitz was designed as an interim measure.) As of May 1998, the total inventory of charges in those locations has been reduced by 20.3%. Building on the blitz, the Criminal Law Division is standardizing Crown practices across the province. The Ministry is working with the Judiciary on strategies to increase flexibility in the system, i.e. moving resources.

Another initiative is the creation of the Criminal Justice Review Committee. It is made up of judges, defense lawyers and Crown Attorneys, and is looking for practical solutions to address the underlying causes of backlogs.

Use of Mediation

A continuing interest in backlogs prompted the Committee to send the Ministry a written request for information on the use of mediation. In its response, the Ministry advised that there was limited information available on any direct link between mediation and reductions in case backlogs in the civil justice system. It expressed concern about putting undue pressure on mediators and the mediation system "to achieve settlements in order to reduce the number of cases ... to the detriment of the parties' interests and user satisfaction."[3] Program evaluations tended to be focused on party satisfaction with the court system in terms of time and cost savings. Several jurisdictions did not have a case backlog. Reference was made to mediation programs in Minnesota and Hawaii which were developed in part as a response to backlogs.

Mediation was seen as one of the key initiatives the Ministry had undertaken to modernize and improve the province's civil justice system. Pilot projects in Toronto and Ottawa have been in operation since 1994 and 1997, respectively. Of the total cases mediated at the Toronto centre from 1994 to 1997, approximately 42% achieved full settlements. A 1995 evaluation found that more than 95% of participating lawyers said they would become involved in the program again. Eighty-nine percent of clients were either somewhat or very positive about their mediation experience. At the time of its response, the Ministry was planning an evaluation of the Ottawa project within the next few months.

The Ministry believed that the introduction of mediation will result in improvements to the court system. These include reduced costs to parties, earlier and faster dispute resolution, and potentially fewer cases proceeding to trial.

---

[3] Memorandum from Jacqueline Gumienny, Program Development Branch, Courts Administration Division, Ministry of the Attorney General, "Responses to Questions from Public Accounts Committee," 25 May 1998.

The success of the two existing pilot projects, the findings of the *Civil Justice Review* and other factors led the Attorney General to announce the mandatory referral of civil (non-family) cases to mediation in January 1997. Because it was decided that the initiative would be most appropriately addressed under a Rule of Civil Procedure, a proposed mediation rule was forwarded to the Civil Rules Committee[4] for its approval. That committee and Cabinet have both since approved a mediation rule and Regulation 194 under the *Courts of Justice Act* has been amended[5] by adding Rule 24.1 – Mandatory Mediation.

Implementation of the Mandatory Mediation Program is expected to begin in January 1999 in Toronto and Ottawa, on a pilot basis and subject to an independent evaluation. Expansion throughout the province is expected to occur in conjunction with the planned expansion of civil case management, one component of the Integrated Justice initiative discussed below. Mediation sessions will have to be scheduled within 90 days of the first statement of defence being filed. The parties involved will select a mediator from an official list of private sector mediators.[6]

Recommendation:

1. The Ministry should systematically collect and analyze information on caseflow to better understand causes and trends. It should also measure the impact of initiatives such as the pilot projects on mediation.

Information Systems

Case Information

Two computer systems provide information to the Judiciary and Crown Attorneys. Both produce statistics and activity-based information by court location and type of charge, but neither can produce information on individual cases. The Provincial Division uses the Integrated Court Offences Network (ICON), an on-line mainframe system. ICON is outdated and does not produce the needed information or reports. The General Division uses the Court Input Statistics System. It collects information from individual courts using stand alone computer systems but has problems with accuracy and timeliness.

The Integrated Justice Strategy Project was initiated in 1994. It was formed by the Ministry, along with the Ministry of the Solicitor General and Correctional Services. This led to the formation of the Integrated Justice Technology Project

---

[4] The Civil Rules Committee may make rules in relation to the practice and procedure of the Court of Appeal and the Ontario Court (General Division) in all civil proceedings, including family law procedure. It is made up of representatives of the Judiciary, the Bar and the Ministry.

[5] Ontario, Ministry of the Attorney General, "Regulation to Amend Regulation 194 of the Revised Regulations of Ontario, 1990 Made under the Courts of Justice Act," as of 6 November 1998, http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/manmed/rule.htm.

[6] Memorandum from the Program Development Branch, Court Services Division, Ministry of the Attorney General, "Responses to Questions from the Standing Committee on Public Accounts re Courts Services Program," 30 October 1998.

(IJTP) in 1996. The Program's requirements were to be dealt with by the IJTP over the next five years. At the completion of the audit in May 1997, the ministries were in the process of negotiating a contract with the successful vendor who would work with them to redefine business processes and develop technological solutions.

Because the IJTP was not expected to produce better information for a number of years, the Auditor recommended that, in the interim, the Ministry should work with the Judiciary to identify and provide information that would improve case flow and management. The Ministry's initial response referred to the development of interim solutions, pending the completion of the IJTP. Ministry staff reported that the new system will link courts, lawyers, prosecutors, police, and corrections staff. It will reduce paperwork and avoid errors. In terms of the civil court, they spoke of comprehensive access to electronic filing which will eliminate the annual $9 million the province pays for storing documents.

The new system will allow for a case management system to keep track of civil, family and criminal cases, and improve scheduling. Case management in civil and family courts has been given a high priority and will be undertaken in the first phase of the IJTP.

Financial Information

The information available was sufficient to confirm that expenditures were within budget but inadequate for assessing whether activities were cost efficient. The Auditor recommended establishing costing benchmarks to assess efficiency and that the Program work with the justice system to determine what costing information was required and how it should be collected.

According to the Ministry's initial response, an information policy would be developed to articulate information needs, along with an executive information system. Benchmarks had been identified. A framework for calculating the total cost of ownership of system resources was being developed.

Measuring and Reporting on Program Effectiveness

After reviewing its operations in 1996/97, the Ministry identified one of its core business activities as providing fair, timely and accessible courts. Additionally, a number of new strategies were developed under three general headings: managing resources to focus on serious civil and criminal matters; alternative service delivery; and better management. Notwithstanding these initiatives, a measurement system had not been developed which compared specific indicators with benchmarks. At the time of the audit, there was no formal mechanism to obtain input from the Judiciary in the development of performance indicators.

The Auditor recommended that the Ministry, together with the Judiciary, determine which effectiveness attributes were most relevant for its operations. He also recommended that program-specific performance indicators and benchmarks

be established. While some aspects of the judicial system are difficult to measure, Ministry staff reported that corporate performance measures had been developed. In 1998/99, a number of measures will focus on the courts. Work had begun on program-level measures which will establish more specific performance indicators and targets. They were expected to be in place by the beginning of the 1998/99 fiscal year.

Since its hearings, the Committee has been told that draft program measures for the Courts Services Division were prepared at the beginning of 1998/99. They are being revised to focus on key progress indicators in project areas and core businesses. The Division will be participating in "broader Ministry efforts to update and improve corporate performance measures."[7]

Recommendation:

2. The Ministry, together with the Judiciary, should improve the performance and effectiveness measures which contribute to a modern, more accessible and more effective justice system.

Collection of Fines

Timeliness of Collection

The collection of fines owed to the province for violations under provincial statutes and the federal *Criminal Code* is the responsibility of the Program. Most fines are for offences under the *Highway Traffic Act.* As of March 31, 1997, there was $316.5 million in outstanding fines. More than 75% of those fines were more than a year old. On average, approximately $4 million in fines went into default each month. Those convicted can have their driver's license suspended or be denied plates if fines are not paid. Fines are considered to be in default 45 days after conviction, at which point they are transferred to Central Collection Services (CCS).

For the two years ending February 1997, no accounts had been transferred to CCS due to a reduction of staff at CCS and computer incompatibility. The Ministry indicated that fines that became overdue before March 1996 were in the process of being transferred. Fines dated after March 1996 would be transferred once the MBS had completed its selection of additional private collection agencies (PCAs) for CCS to use.

According to the Auditor, prompt collection would be facilitated if the Ministry and CCS clearly established their respective roles and responsibilities for monitoring collection in their Memorandum of Understanding. Overdue fines would be more promptly transferred if procedures were improved.

In a memorandum from the Ministry dated May 25, 1998, the Committee was told that PCAs were then contracted to collect Ministry fines. They were acquired in

[7] Memorandum from the Program Development Branch, 30 October 1998.

June 1996 following a competitive request for proposals (RFP) process. That contract was to expire in May 1998, after two extensions. All overdue accounts, as of September 1997, had been transferred to CCS.[8] Since the May memorandum, the new RFP has been developed, issued, closed, and awarded. Five PCAs are involved. As of October 1998, overdue accounts from later than September 1997 were in the process of being transferred to CCS and then to the PCAs.[9]

Information on Overdue Accounts

The Ministry tracks account information by case number, rather than by name. The Auditor recommended modifying the system so that it could be identified by both case number and name. According to the Ministry's initial response, the availability of information to track fines depended on the originating officer. Discussions with CCS would be conducted to identify the best format for information transfer.

Enforcement Measures

The total amount of overdue fines for offences committed under the *Highway Traffic Act*, as of March 31, 1997, was approximately $139.9 million. Audit staff examined accounts with driver's license information and found that 15,800 individuals had $1,000 or more in overdue fines (116 had more than $10,000) and 16,000 individuals had unpaid fines for five or more offences. Most had already had their driver's license suspended. It was noted that payment notices warned of other enforcement measures, none of which had been used by the Ministry.

The Auditor recommended that the Ministry work with CCS to determine whether more vigorous enforcement measures could be pursued. The Ministry's initial response referred to an ongoing review of overdue fines. The then proposed devolution of administrative and some prosecutorial responsibilities to municipalities made the issue more crucial. Internal enforcement processes were being reviewed.

Recommendation:

3. The Ministry should report to the Committee on the effectiveness of its new collection system, as and when requested by the Committee.

Ministry of Education and Training - Ontario Student Assistance Program

The Ontario Student Assistance Program (OSAP) is funded by both the federal and provincial governments and provides needs-based assistance to full-time and part-time postsecondary students. Its major components are Canada and Ontario

[8] Memorandum from Jacqueline Gumienny, 25 May 1998.
[9] Telephone interview with Leslie Nanos, Director, General Business Services Branch, Management Board Secretariat, Toronto, 6 October 1998.

Student Loans (CSL and OSL) programs,[10] Loan Forgiveness[11] and Interest-Relief programs, and Academic Merit-based scholarships and fellowships. The OSAP audit was completed in May 1997.

The province's investment in grants and subsidized loans was $535 million in 1997/98. OSAP provides more than $1.7 billion per year in federal and provincial loans to more than 200,000 students. More than half of full-time postsecondary enrollment receives support through OSAP.

The May 1998 provincial budget referred to the creation of a new student assistance program. It would combine Ontario's share of the federal government's Millennium Scholarship Fund and the province's funding on student loans to create the Canada-Ontario Millennium Fund. More than $9 billion would be invested over 10 years.[12]

Principal Issues

The Auditor concluded that the Ministry would obtain substantial savings from implementing initiatives introduced in other jurisdictions respecting defaulted student loans. He also noted that while costs had been reduced, other significant savings opportunities and improvements were needed. These included better oversight of postsecondary institutions' delivery of OSAP, better verification of student information, and more timely and effective efforts to identify and recover over $100 million in overpayments and defaulted loans.

The Auditor further identified a need to establish performance measures that demonstrate the efficiency and effectiveness of the OSAP. He recommended that the results of these measures be reported to the Legislature on an annual basis.

Audit Observations and Committee Findings

Controls Over Postsecondary Institutions

Individual institutions have been delegated key responsibilities with respect to the administration and delivery of OSAP. The audit noted that the Ministry had not established agreements to specify mutual responsibilities or an institution's accountability and reporting requirements. There was no Ministry oversight of the quality of work performed by institutions. The extensive information found in OSAP's databases was not being used to help reduce the risk of abuse in the system.

The Auditor recommended establishing agreements with postsecondary institutions and the development of a program for auditing those institutions.

---

[10] All CSLs and OSLs are provided by banks directly to students.

[11] The Loan Forgiveness Program replaced Ontario Study Grants in 1993/94. The Ontario Student Opportunity Grant for high-need students will replace the Program in 1998/99.

[12] Ontario, Ministry of Finance, *1998 Ontario Budget: Budget Speech* (Toronto: The Ministry, May 1998), p. 14.

Regular audits would identify non-adherents or abusers of the program. Appropriate disciplinary measures should be established. In its initial response, the Ministry said it had initiated the development of agreements with postsecondary institutions which were expected to be finalized and signed by March 31, 1998. It had also signed performance agreements for OSAP-approved private vocational schools. Ministry staff told Committee members that regular audits would commence in 1998/99 with the August cycle of audits.

In later correspondence with the Committee, the Ministry wrote that it had "initiated the first round of OSAP assurance audits" for private vocational schools (PVSs) in August 1998. At that time, letters were sent to all PVSs requiring them to submit audits for the 1997/98 OSAP program year by November 27, 1998. The first round of assurance audits for colleges and universities is scheduled for the fall of 1999. Those audits will review OSAP administration during the 1998/99 program year.[13]

Applications Administration

Applications received by the Ministry are electronically checked for accuracy, completeness and eligibility, then assessed for entitlement. Loan Authorization Forms are sent out after eligibility is approved and entitlement determined. Forms can be taken to any participating financial institution.

Determining Loan Entitlement Amounts

The federal government's needs assessment criteria were revised in 1994. At the time of the audit, Ontario was the only province which continued to use criteria established in 1984. The audit also found that assets had not been included in loan entitlement calculations since the discontinuation of Ontario Study Grants in 1993/94. Audit staff learned that the Ministry questioned students reporting no income for themselves or spouses but did not follow the same procedure with those reporting very low incomes.

To ensure loan entitlements were properly determined, an update of needs assessment criteria was recommended by the Auditor, as were consideration of student and spousal assets, and explanations of income below a specified level. During their appearance before the Committee, staff reported that the Ministry began using the federal needs assessment criteria in 1997/98. Explanations are now required from applicants reporting zero personal and spousal income. A new threshold will be introduced in 1998/99.

Child Care Support

Students with children can apply for additional assistance to cover child care expenses. Prior to 1996/97, support was provided in the form of bursaries, which

[13] Memorandum from Helmut Zisser, Director, Student Support Branch, Postsecondary Division, Ministry of Education and Training, "Responses to questions from Standing Committee on Public Accounts re: Ontario Student Assistance Program," 21 October 1998.

have since been replaced by loans. The audit concluded that procedures to establish eligibility for child care support were inadequate. The change from bursaries to loans had meant that child care receipts for the first two children were no longer required while documentation supporting their custody was now mandatory.

The Auditor recommended revised procedures and system controls, as well as the establishment of reporting and monitoring procedures for bursary funds. In its initial response, the Ministry said it would explore the feasibility of verifying expenses with Revenue Canada in 1997/98. According to Ministry staff, institutions have been issued guidelines requiring child care support receipts. An audit strategy is in place and spot audits would be conducted at a number of postsecondary institutions.

Verification of Incomes with Revenue Canada Information

The incomes reported by students can be verified against income tax data through information-sharing arrangements the Ministry has with Revenue Canada. Despite these arrangements, the Auditor had several concerns with the income verification process including its timeliness and effectiveness. He recommended revising needs assessment criteria and applications, investigating discrepancies in reported income and more timely income verification.

In its initial response, the Ministry said it must now negotiate and develop assessment criteria with Human Resources Development Canada (HRDC). HRDC had been asked to implement the Auditor's recommendations for 1998/99. Potential methodologies were being analyzed in the interim. Funding would be denied to students with large income discrepancies in 1997/98. Regulations related to fraudulently obtained funding would be amended. Members were told that income verification against income tax information for parents and spouses had been introduced over the past year and a half.

Since its meeting with Ministry staff, the Committee has learned that changes to the provincial *Financial Administration Act* enacted earlier in 1998, along with enhanced administrative activities, had "obviated the need for regulatory change." Amendments to the Act "have provided the ministry with clearer legislative authority to collect, use and disclose personal information in order to pursue collections of defaulted student loans."[14]

Additional Verification Measures

Following on his concerns about the existing verification process, the Auditor wrote that there were other electronic sources that could be used for verification purposes. These include school enrollment records, motor vehicle registrations, and birth, death and marriage records.

---

[14] Memorandum from Helmut Zisser, 21 October 1998.

The Auditor recommended investigating the costs and benefits of linkages with other databases. According to its initial response, the Ministry had signed a data exchange agreement with the Ministry of Community and Social Services in 1997 and would review the feasibility of other linkages in 1997/98.

In a memorandum sent to the Ministry after its hearings, the Committee asked what was done to ensure information on loan recipients/defaulters was kept up to date. The Committee also wished to know whether or not checks were performed on those individuals with whom OSAP had lost contact and what was done to follow-up on people who had left Ontario.

According to the Ministry, OSAP applicants are required to submit an annual application for each year they apply for assistance. They also sign a declaration stipulating that they must inform their financial aid office of changes to their academic, family or financial situations. Postsecondary institutions connected to the on-line OSAP information system are required to update recipients' addresses. (Applicants will be required to report their drivers' license numbers in 1998/99.) Information on loan defaults is sent to Central Collection Services (CCS) in Management Board Secretariat on a weekly basis and put into its database. Information gathered by CCS through its collection activities is also entered in the database. CCS conducts skip tracing on an ongoing basis for all individuals, even those who have left the province.

The Ministry was also asked if any jurisdiction enforced a penalty for providing false information on a student assistance application form. It prepared a table summarizing the situation in each of the provinces (except for Newfoundland), as of April 1998. The contents of that table are attached in Appendix C.

Financial Management

The audit concluded that internal controls over payments were less than satisfactory and that there were many opportunities for improving processing efficiency and reducing costs.

Agreements and Procedures with Financial Institutions

Delays in payments to financial institutions had resulted from a steadily growing backlog of documents rejected by the Ministry's automated processing systems for reasons of error. For this reason and others, the Auditor believed new procedures were needed. He recognized the efforts the Ministry was making toward more automated information exchanges and transactions with financial institutions, but felt there were advantages to be gained from formal agreements between the Ministry and its private sector partners.

The Auditor recommended that backlogs be reduced and that formal agreements be negotiated with financial institutions. He also believed that the benefits arising from the proposed Electronic Data Interchange (EDI) arrangements with financial institutions should be tracked. The Ministry's initial response stated that it had

established backlog elimination plans with major lenders. It would also enter into formal agreements with lenders as part of negotiations and anticipated agreements for an Income Contingent Loan Repayment Plan (ICLRP).

On February 20, 1998, the Minister issued a request for proposals (RFP) to those lenders who issue Ontario Student Loans. Financial institutions were invited to submit proposals for taking on responsibility for collecting student loan defaults. (A list of income contingent repayment options was suggested.) Responses were due by March 25, 1998. A few days after the RFP was due, it was reported that three of the major banks would not participate in the program. According to an aide to the Minister, all of the lenders spoken to wished to continue to work with the government on repayment options, but none chose to bid on the RFP. [15]

The Ministry has since informed the Committee that it "will seek to incorporate income contingent loan repayment provisions" in the new student assistance program referred to in the May 1998 provincial budget.[16]

Payment System Weaknesses

Tests performed by audit staff indicated that many controls over payments were working as intended. Despite these findings, the Auditor observed weaknesses in the system related to the use of two databases to administer OSAP, understated default payments, and overstated and overpaid loan forgiveness payments.

The Auditor recommended that the Ministry determine and correct the differences in information on the databases. He felt that options for better integration of their information should be examined. The receipt of complete information on actual amounts of Canada Student Loans (CSLs) should be ensured. The Ministry should also ensure forgiveness payment processing complies with legislation. Actual amounts of CSLs issued in the previous three years would enable the Ministry to determine and recover loan forgiveness overpayments.

In its initial response, the Ministry said the planned integration of the databases was expected to be completed by the end of 1998. It would work with lenders in revising their computer systems. Loan forgiveness payments would be made in compliance with OSL regulations effective in 1997/98. The Ministry would work with the federal government and lenders on the actual value of CSLs.

Defaulted Student Loans

The total cost of defaulted student loans grew from $15.5 million in 1993/94 to $62.6 million in 1996/97. The Auditor attributed the increase to recent growth in the loans portfolio due to the elimination of Ontario Study Grants, higher demand and larger loans.

---

[15] "Banks reject bid to revamp program," *Sault Star*, 31 March 1998. The three banks named were the CIBC, the Royal Bank and the Bank of Nova Scotia.

[16] Memorandum from Helmut Zisser, 21 October 1998.

Collection efforts were also examined by the audit. As of October 31, 1996, 45,000 claims worth $99 million were uncollected. More than half were with Central Collection Services (CCS). A further $30 million had been returned from CCS to the Ministry with no collection activity. The remaining $14 million was with the Ministry and unprocessed. The Auditor reported that Cabinet had approved the use of private collection agencies (PCAs) to collect debt owed to the province in November 1996. PCAs were not expected to be chosen until the end of March 1997. The situation was further aggravated by the fact that CCS had experienced a 50% reduction in its staff and had not accepted any new loans for collection since May 1996.

Ministry staff reported that the average default rate[17] of OSL recipients was 18.6% in 1996 and 23.5% in 1997. Approximately $90 million was expected to be spent on student loan defaults in 1997/98. (The 1997 default rate by institution type was universities - 13.9%, community colleges - 27.5% and private vocational schools - 38.5%.[18])

The Auditor recommended that the Ministry ensure the prompt processing of defaulted claims and ensure the expeditious transfer of delinquent accounts to PCAs. Options for reducing default rates used in other jurisdictions should also be examined.

The week before Ministry staff appeared before the Committee, the Minister announced changes to OSAP. For the benefit of the Members, Ministry staff outlined those changes related to defaulted loans.

> Subject to the passage of amendments to the federal *Financial Administration Act* and *Income Tax Act*, Ontario will have the option of withholding income tax refunds from those who have defaulted on student loans and applying the proceeds to the amount owing.[19]

More than 9,000 accounts totaling $19.4 million had been identified for forwarding to Revenue Canada for offsets in 1998. New applicants for assistance will not be eligible if they have a history of serious credit abuse.

Those institutions whose 1997 default rates exceed 38.5% (15% above the provincial average) will be required to share the costs of defaults on loans issued

---

[17] This is defined by the Ministry as the number of loans in default as a percentage of the number of loans issued. See memorandum from Helmut Zisser, Director, Student Support Branch, Postsecondary Education Division, Ministry of Education and Training, "Further Questions from the Standing Committee on Public Accounts - Ontario Student Assistance Program," 9 April 1998.

[18] Ibid.

[19] Memorandum from Donna Bryce, Clerk, Standing Committee on Public Accounts to Members, Standing Committee on Public Accounts and Erik Peters, Provincial Auditor, "Remarks of the Deputy Minister and Assistant Deputy Minister, Ministry of Education and Training," 20 February 1998.

in 1998/99 to students entering programs with default rates exceeding 38.5%. The 38.5% threshold will be reduced by 10% in 1999/2000. Institutions will be required to make available information about graduation, placement and default rates beginning September 1998.

Parents will be expected to contribute more to the cost of their children's education before a student becomes eligible for loan assistance. Parents' incomes will be taken into account for all single students who have been out of secondary school for five years or less. (The threshold had previously been four years or less.) These steps and the previously mentioned RFP were expected to help the Ministry to meet its business plan target of a 10% default rate by 2003.

Ministry staff were questioned about the outstanding amounts to be collected referred to in the Auditor's report. They pointed out that the situation depicted in the report was a snapshot at one point in time and that all delinquent OSAP accounts had been transferred to CCS. Ministry staff were unable to provide much in the way of detail about administrative and organizational changes (e.g. the status of privatization) at CCS since the audit. However, they were able to report that as of February 17, 1998, CCS was working on 45,360 delinquent OSAP accounts worth a total of $158.2 million.

Although not in attendance at the Committee's hearings, CCS did provide a response for inclusion in the Auditor's report. It acknowledged that major changes were taking place in the organization as it was moving to a new business model (collector to manager). An interim plan to collect defaulted student loans had been formulated with the Ministry of Finance. It had also entered into a contract with four PCAs (Overdue Account Pilot Project) in 1996.

After its hearings, the Committee sent the Ministry a written request for further information. When asked why PVSs had a higher default rate than either universities or colleges, the Ministry said that the province had not conducted research nor was it aware of any empirical studies that would explain PVSs' higher rates. It went on to state that Statistics Canada's 1997 National Graduate Survey indicated that PVS graduates were less likely to be employed and had lower average incomes than university or college graduates.[20]

Recommendations:

4. If the introduction of an ICLRP is not feasible in the near future, the Ministry should examine the best practices employed in other jurisdictions to reduce the risk and cost of defaulted student loans.

5. The Ministry should work with postsecondary institutions to minimize defaults and the abuse of funds received.

[20] Memorandum from Helmut Zisser, 9 April 1998.

6. Postsecondary institutions should be required to provide mandatory formal entrance counseling to OSAP recipients so that they understand their debt obligations.

7. The Committee believes that acting upon the Provincial Auditor's recommendations dealing with electronic information systems (e.g. databases) could do much to alleviate concerns about the administration of OSAP. It asks that the Ministry report within a year of the release of this report on the progress it has made in responding to those recommendations.

8. The Ministry should determine the practices in PVSs that lead to higher student default rates and take action to correct them. It is asked to report to the Committee on its progress, as and when requested by the Committee.

Performance Reporting

In the Auditor's opinion, information published by the Ministry (e.g. the *Estimates Briefing Book*) does not permit assessment of the efficiency or effectiveness of OSAP or the achievement of its business plan. He felt that there were many indicators that can and should be reported that better demonstrate how financial aid programs interrelate with other postsecondary policies (e.g. levels of student financial assistance versus tuition fees and default rates on loans). Other jurisdictions were said to report some of this type of information on an annual basis.

In order to improve accountability, the Auditor recommended that performance measures be developed and regularly reported. Interrelationships with other government policies should be reported and comparisons made with the support levels provided by other jurisdictions. The Ministry's initial response was that it was developing performance measures to evaluate OSAP in 1997/98 and would report on them in Ministry business plans.

Ministry of Transportation - Commercial Vehicle Safety and Regulation

Coordination of all provincial road safety activities is the responsibility of the Ministry of Transportation's Safety and Regulation Division. The Division oversees the intercity bus and truck industries, administers the licensing of for-hire transport, and enforces legislation dealing with driver and vehicle safety, vehicle weight and size, and the movement of goods. Legislation applies to all commercial vehicles, both foreign and domestic, which use Ontario roads. The audit of commercial vehicle safety and regulation was completed in March 1997.[21]

[21] Included in the Ministry's presentation to the Committee were the following numbers for the province of Ontario: 170,000 trucks; 30,000 buses; and 480,000 licensed commercial vehicle drivers.

Principal Issues

The Ministry had recently introduced legislative changes and several projects that addressed safety concerns. However, the Auditor reported that further action was necessary to enhance road safety, manage resources more efficiently, and establish better procedures for measuring and reporting on the effectiveness of new initiatives.

Attention focused on a series of actions the Ministry could take to respond to the above concerns. These included: improving its reporting process; setting minimum targets for the number of inspections to be performed; strengthening the enforcement process; ensuring the accuracy of recorded information; assessing the appropriateness of current lines of accountability; developing guidelines for inspection station staffing and scheduling; and strengthening control procedures over safety certificates.

In its overall response, the Ministry said that its 1997/98 business plan acknowledged the importance of commercial vehicle safety and identified this area as one of its key priorities. After enumerating initiatives introduced by the government over the past two years, the Ministry spoke of additional pressures on the Minister and the trucking industry to accelerate their safety improvement efforts. These had led to the creation of the joint Target '97 Task Force on Truck Safety in the fall of 1996. It reported in March 1997. At the time of its response, the Ministry was developing an implementation plan for Target '97's initiatives.

The Ministry also said that notwithstanding improvements introduced over the previous two years, statistics indicated a continuing truck safety problem which required additional action. One of those additional actions was Bill 138, the *Comprehensive Road Safety Bill*, which received third reading and Royal Assent on July 3, 1997.

In the fall of 1998, the Committee requested an update of the list of initiatives the Ministry included in its overall response to the Auditor's report. The update, along with results to October 1998, is attached in Appendix D.

Audit Observations and Committee Findings

Safety Planning and Reporting

Planning and Policy Initiatives

Ministry policies and procedures are based on provincial legislative and national minimum safety standard requirements. Changes have been made to the legislation governing commercial carriers and, at the time of the audit, the Ministry was working on new policy and procedural initiatives. Many of those initiatives were the result of recommendations from a 1994 inquest into deaths resulting from the detached wheels of commercial vehicles.

In April 1994, the Ministry announced the Road Safety Agenda. In October 1995, the Road Safety Plan provided details and timeframes for the implementation of initiatives. Target '97 made more recommendations in its 1997 report. Other initiatives underway at the time of the audit were a Vehicle Weight Review project and Enforcement '97.

The Auditor was concerned that many of these initiatives had neither implementation dates nor estimates of the resources needed for completion. He also mentioned the lack of priorities and the fact that no overall status report had been prepared to detail the progress made on each of the initiatives. He believed priority rankings and cost estimates had to be developed to focus limited resources on high priority initiatives. The Auditor also recommended that target dates be set and that each initiative's status be assessed. This would encourage timely completion.

According to Ministry staff, road user safety teams had been established to monitor and report on all priority projects. Each team had dedicated resources. Several new safety initiatives had been successfully implemented, including a commercial vehicle impoundment program and an enhanced Commercial Vehicle Operator's Registration (CVOR) system. The new approach had allowed for delivery on a commitment to implementing a carrier safety rating system in 1999.

Effectiveness Measurement and Reporting

At the time of the audit, only limited measures were in place to assess the overall effectiveness of commercial vehicle safety activities. According to the Auditor, the *Ontario Road Safety Annual Report*, which the Ministry is required to produce and table, does not contain detailed enough information to allow proper assessments of commercial vehicle safety and is not produced on a timely basis.

In 1995, the Ministry began to evaluate its statistical information on commercial vehicles. The need for an annual report devoted to these vehicles was identified, as were the needs of users of this type of information. An annual evaluation of commercial vehicle safety was to be introduced in December 1997.

(When asked later if the annual evaluation was introduced in December 1997, the Ministry referred to a fact sheet entitled *Ontario Road Safety Facts 1996 – Large Trucks in Crashes*. This publication and other fact sheets were intended to provide more detail than the *Ontario Road Safety Annual Report*.[22])

A divisional report designed to measure effectiveness had been produced on a periodic basis. The most recent was dated September 1995. The Auditor noted that the indicators found in the report did not specifically address commercial vehicle safety. A consultant reviewed the divisional report in May 1996 and

---

[22] Memorandum from Jill Hutcheon, Assistant Deputy Minister, Safety and Regulation Division, Ministry of Transportation, "Further Questions from the Standing Committee on Public Accounts re Commercial Vehicle Safety and Regulation," 30 October 1998.

recommended measuring and reporting results specifically related to commercial vehicles.

The Auditor recommended the provision of better information for assessing the effectiveness of safety efforts and more timely reporting on safety evaluation. The Committee was told that the Ministry had developed performance measures for each of its core businesses. Commercial vehicle safety effectiveness is measured by the out-of-service rate during Roadcheck, the annual North American road safety blitz in June. A table given to the Committee after its hearings indicated rates for 1995, 1996, 1997, and 1998, were 43.3%, 39.1%, 32.9%, and 28.8%, respectively.[23]

Enforcement staff have identified the tools needed to monitor the effectiveness of safety efforts. Performance indicators include the number of safety inspections and the number of audits for each enforcement district. Staff have been given priority areas to help them concentrate their efforts. The Ministry has also established a formal program effectiveness and efficiency mandate for the Carrier Safety Enforcement Branch.

Safety Education and Awareness

Recent Ministry statistics showed driver error to be the cause of most accidents and that vehicle defects were not apparent in over 90% of reported accidents. A number of informal mechanisms were in place to educate commercial carriers about vehicle safety rules and regulations. The Ministry also utilized space in trade publications.

The Auditor reported that the Ministry had initiated measures to enhance road safety through education and training, and intended to review the operation of truck driving schools, assess training requirements, and consider graduated licensing for truck drivers. Until 1992/93, all Commercial Vehicle Operator's Registration (CVOR) certificate holders were issued a periodic publication that looked at relevant legislation, initiatives and other issues. It was discontinued as a cost-saving measure, but the Auditor recommended that, taking into account the number of changes taking place or being considered, some means of improved communication was warranted.

In response to questioning, Ministry staff told the Members that an office in the Safety Policy Branch is responsible for conducting public education and awareness. Each of the Ministry's five regions has a team that works with community groups. Reference was made to three communications tools: a commercial motor vehicle newsletter sent to the trucking and bus industries which highlights new initiatives; staff participation in seminars, presentations and drivers' meetings; and in-kind contributions to organizations as part of their member education and awareness programs.

---

[23] Memorandum from Jill Hutcheon, 30 October 1998.

After its hearings, the Committee forwarded a request for the percentage of commercial vehicles involved in accidents which are found to be in faulty condition. According to the Ministry, approximately 90% of commercial vehicles involved in fatal crashes were not found to have mechanical defects. Approximately 5% were found to have defects. No cause was recorded for the remaining fatal crashes.[24] In terms of non-fatal crashes, the Ministry was unable to track vehicle condition information from collisions involving property damage or personal injury. Investigating police officers are not trained mechanics and mechanical defects can often be overlooked. Greater emphasis is placed on vehicle inspection in the case of a fatality in order to determine the cause of a collision.[25]

Recommendation:

9. After analyzing the major causes of accidents, the Ministry should develop a driver profile to identify what type, if any, of driver error was involved.

Commercial Vehicle Inspection Activities

Roadside Inspections

In accordance with legislation and North American standards developed by the Commercial Vehicle Safety Alliance (CVSA), roadside inspections are conducted at 43 Ministry stations. The activities of these stations are complemented by periodic inspection blitzes, the use of a mobile inspection unit and Ministry participation in Roadcheck. These results provide a compliance benchmark.

The Auditor's report includes a table covering vehicle inspections from 1992/93 to 1996/97. Data is broken down into the number of Ministry CVSA inspections performed, and the corresponding Ministry CVSA out-of-service and Roadcheck out-of service rates. The results showed variation in the number of CVSA inspections performed over the five years, an increase in the Ministry out-of-service rates, and relatively stable industry non-compliance with legislated requirements.

Audit staff were told that a significant decrease in the number of inspections performed in 1994/95 was due to a reduction in supervisory staff and the implementation of a self-directed team approach. A 20% increase in the number of inspections to be performed by a team was developed as a target. The Auditor was concerned that this target was set without an assessment of the appropriateness of the previous year's performance. Neither had a benchmark for the number of inspections, which would have an appreciable impact on individual and overall compliance, been established.

---

[24] Memorandum from Jill Hutcheon, Assistant Deputy Minister, Safety and Regulation Division, Ministry of Transportation, "Further Questions from the Standing Committee on Public Accounts re Commercial Vehicle Safety and Regulation," 24 April 1998.

[25] Memorandum from Jill Hutcheon, 30 October 1998.

These observations resulted in the Auditor recommending the development of appropriate inspection targets which would be used to monitor activity so that variances were identified and corrective action taken, as required. Ministry staff reported that the number of CVSA inspections varied over time due to staff changes, training and labour issues, changes in program priorities, and changes in delivery strategies. The Ministry had established a minimum goal of 40,000 inspections for 1997/98. With two weeks left in the fiscal year at the time of their appearance (March 12, 1998), Ministry staff fully expected to meet that target.

The Committee has since learned that the 1997/98 inspection target was exceeded. The actual number of vehicle inspections conducted was 41,760.[26]

Selection of Vehicles for Roadside Inspections

The inspection targets of Ministry enforcement staff are vehicles that appear to be in poor mechanical condition. All inspection data, including non-compliance information, is recorded on SafetyNet, the Ministry's inspection information system. Audit staff found significant variations in inspection activities across the province, based on reports regularly generated from SafetyNet. While some variations were expected, they found no documented review or follow-up that determined the reasons. The Auditor recommended that the Ministry "identify inspection information needs, regularly generate corresponding reports and investigate any unusual variances."[27]

The Ministry's initial response said that certain types of vehicles overrepresented in out-of-service defects would be included in inspection targeting efforts. Data that was already being collected allowed area enforcement staff to select higher risk vehicles for inspection. A computer-based inspection program was being reviewed.

Monthly district report cards provided management with productivity and variance information. Variances were "required to be accounted for and corrective action taken where appropriate."[28]

The Ministry expected to introduce new impoundment procedures at strategically located 24 hour truck inspection stations. [29] (As of February 2, 1998, trucks, buses and trailers with critical defects have been or will be impounded for 15 days for a first occurrence, 30 days for a second occurrence and 60 days for a third or subsequent occurrence within two years.[30]) A controlled environment was considered ideal for conducting this kind of analysis and evaluation. It would also be possible to evaluate the effect that the impound program was having on the critical defect rates.

---

[26] Memorandum from Jill Hutcheon, 30 October 1998.
[27] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 217.
[28] Ibid., p. 218.
[29] The impoundment of critically defective vehicles for a minimum of 15 days was a feature of Bill 138, the *Comprehensive Road Safety Act*.
[30] Memorandum from Jill Hutcheon, 30 October 1998.

As of October 26, 1998, 185 commercial vehicles had been impounded for wheel, tire, suspension, and brake defects. Nearly half, 89, were Ontario-based. Other provinces accounted for 45 and 51 were from the United States. Almost all, 175, were impounded for having more than 50% of their brakes out-of-adjustment. Nearly three-quarters of the vehicles, 137, were semi-trailers.[31]

Commercial Vehicle Weight Inspections

Maximum weights per vehicle and per axle are specified in legislation. They are enforced through the use of fixed weigh scales at inspection stations. Enforcement officers decide which vehicles will be weighed as they enter a station.

The Auditor's report included a table showing the number of vehicles weighed, the number of charges laid and charge rates from 1992/93 to 1996/97. The number of charges laid represented about 1% of the total vehicles weighed, but workload estimates for 1996/97 indicated more staff time was given to weighing vehicles than to CVSA inspections.

Audit staff found that another division had conducted research using data from weigh-in-motion scales. These scales are installed at various locations around the province.[32] The results of that research suggested that 2.5% to 5% of the total commercial vehicle population was overweight and that the Ministry's 1% charge rate was relatively low. The Auditor referred to a 1995 consultant's report which identified similar results and recommended the use of weigh-in-motion scales in high-volume areas.

In the opinion of the Auditor, recording all weighed vehicles would enable the Ministry to more effectively monitor that activity and take any necessary action. He also recommended developing "criteria to more effectively target high-risk vehicles for weight inspections."[33]

The Committee was told that the Ministry monitors compliance with weight regulations and targets higher-risk factors for inspection. To facilitate weight inspections, it was experimenting with new technologies. These include weigh-in-motion scales and plate readers.

Bus Safety Inspections

Under the Bus Safety Inspection Program, Ministry enforcement officers visit operators' premises and conduct mechanical inspections of a statistical sample of buses. These result in the assignment of operator safety ratings (satisfactory, conditional or unsatisfactory).

---

[31] Memorandum from Jill Hutcheon, 30 October 1998.

[32] Weigh-in-motion scales are imbedded in the road. A vehicle is automatically weighed as it rolls over them. These scales are used in conjunction with cameras which take photos of a vehicle's licence plates (plate readers).

[33] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 219.

The Auditor referred to the 8,600 inspections conducted the year before the last audit in 1989. This compared to 4,500 in 1995/96. At the time of the previous audit, all areas visited had difficulty in meeting inspection guidelines.

During the current audit, audit staff visited three regional offices. One focused on roadside inspections rather than following the Program. Staff in that region believed roadside inspections were more effective. The other regions followed the Program. One had met guidelines for the number of visits; the year before, the other had only inspected half of its operators.

The Auditor was concerned that the Ministry had not assessed the methods used by offices to determine the combination that was the most efficient and effective. Following on this, he recommended that the Ministry "review the current approaches used" to determine "the appropriate combination of roadside inspections and visits to premises." When the appropriate approach was determined, standardized policies and procedures should be developed to "assist area offices in implementing a comprehensive and consistent" inspection process.[34]

Ministry staff attributed the decline in inspection numbers to inconsistencies across the Ministry's 17 administrative districts. There was variance in the extent to which enforcement officers direct attention to on-road inspections versus off-road inspections. Increasing emphasis is being placed on on-road inspections which take more time. All enforcement officers are being trained on bus and motor coach inspections. When that program is complete and there is a balance between on and off-road inspections, numbers are expected to stabilize.

Increased emphasis will be placed on roadside inspections to complement the facility audit program, which is discussed in the next section of this report. Members heard that rolling the bus inspection program into the facility audit program was a Ministry objective.

Members were later told that the Ministry had completed a draft implementation plan for the recommendations made by the Bus Industry Task Force in its November 1997 report. The Task Force was reconvened in September 1998 when its members were presented with the Ministry's response and a draft implementation timetable.[35]

Recommendation:

10. The Ministry should improve the methodology employed in its bus inspection process and increase the number of bus inspections it performs.

---

[34] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 220.
[35] Memorandum from Jill Hutcheon, 30 October 1998.

Commercial Carrier Facility Audits

Enforcement officers conduct facility audits at a carrier's premises. They follow standard audit procedures and include a mechanical inspection of a sample of vehicles. The Auditor referred to a 1994 American study which found that the benefits of facility audits exceeded their costs by a ratio of 4 to 1 and lowered accident rates by an average of 40%.

The Auditor's report noted that the number of audits conducted in 1995/96 and the number planned for 1996/97 were down from the previous three years. In 1995/96, the Ministry implemented a more comprehensive audit process. However, it did not establish benchmarks for the appropriate number of audits or detailed guidelines for the selection of high-risk carriers for facility audits.

A December 1996 amendment to the *Highway Traffic Act* gave legislative status to the Carrier Safety Rating system, a project initiated in 1993. The relevant section of the bill was not in effect when the audit was completed. The results of a facility audit and a carrier's CVOR record would allow for an assessment and rating of a carrier's safety performance. The release of those ratings was expected to have an impact on a carrier's insurance premiums, its ability to attract business and carrier safety.

The Auditor reported that a preliminary assessment of the proposed system had been completed. He felt numerous issues, including outsourcing, had to be dealt with before the system was implemented. This and other concerns led to his recommending that the Ministry "determine the appropriate number of facility audits to be performed and adjust activity to achieve" it. He also recommended the use of "a risk-based approach for the selection of carriers" for those audits.[36]

According to staff, the Ministry's approach involves risk-based methods for selecting commercial carriers for audit. Carriers are targeted based on specific risk categories. These include out-of-service vehicle inspection rates, complaints and poor CVOR safety records. The Ministry had recently introduced a more rigorous and comprehensive audit process. It was described as taking more time but was deemed to be effective in changing carrier behaviour. Since 1996, 79% of carriers have improved their safety performance after being audited. Over the next three to four years, the Ministry will ensure all truck and bus operators are audited.

Carrier Enforcement Activities

The CVOR system records all infractions involving a carrier's vehicles. A sanctioning process is begun if cumulative violations exceed a carrier's predetermined threshold level. (Fleet size is used to calculate a sanctioning threshold.) The first step in the process is a warning letter requiring a 25% reduction in violations every six months until incidents fall below the threshold. Non-achievement could lead to a Ministry interview or audit to establish a performance improvement plan.

---

[36] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 222.

A carrier may be sanctioned if an interview or audit is unsuccessful. Decisions can be appealed to the Licence Suspension Appeal Board and then to the Ontario Court (General Division). Carriers can continue to operate through the entire sanctioning process.

The Auditor's report discusses four aspects of enforcement activities: warning letter interventions; carrier interviews and audits; carrier sanctions; and the overall enforcement process.

Warning Letter Interventions

The Auditor believed the effectiveness of the warning letter process in improving legislative compliance had to be increased. This could be done through documenting "the rationale for not taking action against carriers that exceed their thresholds and are not sent warning letters."[37] He also recommended assessing the status of carriers who had received warning letters every six months. This would continue until they came under their thresholds or required a more stringent sanction. Taking action to eliminate the then current backlog was recommended as well.

The Committee was told that the backlog referred to by the Auditor had developed as a result of a decision to lower the threshold at which corrective action was taken against a carrier. This increased the number of carriers subject to intervention. The backlog has been eliminated. To ensure that it will not reoccur, the Ministry was working on legislation and policy for a more streamlined program. The new program would have regulated intervention and sanction levels. The initiative responded to a Target '97 recommendation.

Carrier Interviews and Audits

According to the Auditor, the Ministry had to ensure that interviews and audits increased legislative compliance. This could be done by assessing the process to determine whether it was "achieving acceptable results and, if not, consider modification." He also recommended establishing "guidelines for the appropriate time periods within which to complete carrier interviews and audits."[38]

The Ministry's initial response noted that the period in June 1996 chosen for interview/audit follow-up was immediately before the Carrier Safety and Enforcement Branch's relocation to St. Catharines. The move had resulted in a temporary staff shortage. This and other staffing issues had been resolved and the backlog was being addressed. A study to update the 1995 analysis of the effectiveness of the processes had been initiated. Modifications and changes would "be developed, tested and implemented to reflect the Ministry's commitment to implement the Target '97 CVOR truck safety

---

[37] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 223.
[38] Ibid., p. 225.

recommendations."[39] Then current record analysis time period guidelines and those for completing the interview and audit processes would be reviewed. Guidelines would be modified to reflect current program priorities and the ability to deliver program initiatives.

Carrier Sanctions

According to the Auditor, prompt sanctioning decisions and an assessment of the sanctioning process would ensure that the process was "effective in contributing to vehicle safety and does not unduly delay getting unsafe vehicles off the road."[40] The assessment would determine whether the process was achieving acceptable results. If not, the process should be modified.

The Ministry introduced a series of CVOR enhancements in the fall of 1996, including anti-sanction avoidance provisions in the *Highway Traffic Act*. According to the Ministry's initial response, they were expected to expedite the sanction analysis process. Staffing changes would also improve the time period. A Target '97 recommendation to regulate automatic sanction thresholds would improve the process in the longer term. The impact of sanctions on subsequent safety performance would be analyzed. Other changes under development would streamline the sanction decision process.

Enforcement Process

The Auditor recommended that the Ministry ensure non-compliant carriers were "sanctioned on a timely basis and unsafe vehicles are promptly removed from the road." This should be done by conducting "a full review of each stage of the enforcement process to determine if each activity is operating effectively."[41] If necessary, unproductive activities could be modified or eliminated. Alternative sanctioning processes should be assessed and, where appropriate, implemented. These included those suggested by the Task Force on Truck Safety.

In its initial response, the Ministry reported that it was conducting a review of each stage of the intervention process to ensure the program was operating as effectively as possible. A number of changes were under development, including tightened facility audit high-risk carrier selection criteria. Bill 138 imposes an immediate roadside impoundment of critically defective vehicles. Criteria established by government and industry as part of the Target '97 process would form the basis for the impoundment. The economic deterrent of a minimum 15-day impoundment period was expected to be a strong impetus for the industry to operate safe equipment.

---

[39] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 225.
[40] Ibid., p. 226.
[41] Ibid., p. 227.

Carrier Registration and Licensing

Commercial Vehicle Operator's Registration

Operators of vehicles weighing more than 4,500 kilograms or transporting more than 10 people must apply for a CVOR certificate. Certificates are issued to all applicants unless they already hold a certificate that is under suspension or subject to a fleet restriction.

Audit staff found that the Ministry verified company names and reviewed the CVOR database to ensure there were no name duplications. It did not have procedures in place to ensure the accuracy and completeness of operators' information nor did it regularly review or update the database for changes in address, corporate officers or fleet size.

Target '97 recommended an annual renewal process for the CVOR system. The Auditor expressed concerns about the integrity of the system and its database in light of the system's importance in both the inspection and enforcement processes.

Following on these concerns, the Auditor recommended "policies and procedures to ensure the accuracy and completeness of the information provided on applications for" CVOR certificates.[42] He also felt there was a need to improve controls over the storage, retention and retrieval of microfiche records, to ensure carrier information on the system database is valid and current, and to implement procedures to ensure carrier convictions are promptly and accurately recorded on the CVOR system.

The Ministry's initial response said that documented policies and procedures would be put in place to ensure the accuracy of applicant's information. The introduction and implementation of the CVOR certificate renewal requirement and other initiatives that will improve CVOR data integrity were included in legislation passed in the fall of 1996 and embodied within Target '97 recommendations. Convictions would be promptly and accurately recorded on the operator's record.

Commercial Carrier Licensing

The *Truck Transportation Act* requires all commercial carriers to obtain a licence to provide for-hire trucking services in Ontario. Applicants must meet a series of criteria, among them possession of a CVOR certificate and demonstrated fitness to carry on the business. Audit staff found that the Ministry had no procedures to assess applications, as required by legislation. Although the Ministry was drafting a proposal to repeal the Act's licensing requirements, requirements related to safety would be retained, including assessments of the applicant's safety fitness.

The Auditor recommended the development of policies and procedures for assessing legislative requirements, such as safety fitness, under the Act or any

[42] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 229.

replacement legislation. The Ministry's initial response referred to revisions to the CVOR database which would improve its integrity and the Ministry's ability to evaluate an applicant's fitness. Formal policies would reflect proposed changes to the *Truck Transportation Act/Motor Vehicle Transport Act* for for-hire truck licensing programs. (The for-hire licensing function required by the two acts was planned for devolution.)

Program Administration

In his comments on program administration, the Auditor repeated concerns about the lack of policies and procedures in several areas reviewed by the audit, variations in area offices' inspection activities, and workload backlogs in the area of enforcement. He also referred to the fact that the inspection staff in one of the Ministry's five regions report to the Safety and Regulation Division. The others report to the Operations Division.

These situations led to the Auditor recommending that staff reporting relationships be reviewed. This should be done "to determine whether current lines of accountability are appropriate." He also felt there was a need for the development of "guidelines for truck inspection station operating hours, staffing and scheduling, as well as for area patrol activities."[43]

Ministry staff recognized the variance in operating hours and staffing for truck inspection stations. Scheduling is in part locally determined and reflects the different operating conditions in existence around the province. New guidelines were being developed and will incorporate initiatives which support the commercial vehicle impoundment program. These include the hiring of 80 additional enforcement officers and 24 hour operation at 10 strategic inspection stations. The 10 stations were expected to be opened by the end of March 1998.

During their presentation, Ministry staff made no reference to the Auditor's recommendation dealing with staff reporting relationships. The Committee sent a written request for comments. According to the Ministry's response, formal linkages have been established between the two divisions. These include standing agenda items dealing with enforcement on an internal operations committee and monthly meetings between Drivers and Vehicles regional managers and staff from the Carrier Safety and Enforcement Branch. Road User Safety Teams bring together staff from head office and the regions. They make regular progress reports to the operations committee.[44]

Recommendation:

11. The Ministry should conduct a review of staff reporting relationships to improve the current reporting structure to ensure it results in more effective and efficient management.

---

[43] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 231.
[44] Memorandum from Jill Hutcheon, 24 April 1998.

Motor Vehicle Inspection Stations

Licensing and Inspection

Commercial vehicles must be periodically inspected and safety-certified by a registered mechanic. Motor vehicle inspection stations apply to the Ministry for a Motor Vehicle Inspection Station (MVIS) licence to perform inspections and safety certifications. Applications list the licensed mechanics available for registration.

Applicants are visited by Ministry enforcement officers to ensure they have a properly sized facility, appropriate tools and licensed mechanics. An MVIS license is issued if the requirements are met. The license allows a station to inspect commercial and passenger vehicles. Commercial carriers are able to obtain an MVIS license and safety-certify their own vehicles. The Auditor recommended "increased monitoring and more frequent inspections" of these types of carriers.[45]

Since 1988 and due to cost constraints, the Ministry has not required the inspection of MVIS licensees on a cyclical basis. Audit staff were told that the number of incidents of non-compliance did not justify the resources and that inspections were conducted when a complaint had been received. Few complaints had been received about carriers with their own MVIS licenses. However, the Auditor did recommend the implementation "of a risk-based approach for selecting" MVISs for inspection.[46]

Audit staff noted that the Ministry did not regularly generate information to identify high-risk stations. The Auditor identified this as needed. When non-compliance was detected, a station's licence or a mechanic's registration may be revoked. No criteria had been established to specify when a recommendation to revoke was warranted. In the opinion of the Auditor, such criteria should be established.

Ministry staff stated their corporate commitment to ensuring inspection stations were adequately monitored. A new enforcement protocol had been introduced to identify high-risk situations. One of its approaches is targeting stations that regularly issue certificates to carriers with high roadside out-of-service rates. A review has also been initiated. It will include enforcement measures to ensure the identification of high-risk stations.

Commercial Vehicle Certification

In his overview of the commercial vehicle certification process, the Auditor made particular reference to motor vehicle safety standard certificates and the vehicle stickers which indicate inspection. While the Ministry did keep records of the control numbers of the certificates sold to licensees, it did not have centralized

[45] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 233.
[46] Ibid.

records of certificates or stickers reported as lost or stolen nor did it track the stickers issued by stations.

Legislation proclaimed in October 1996 substantially increased fines for the misuse of safety stickers, addressing the concerns of Ministry staff and police officers about lost or stolen stickers being applied to unsafe vehicles. The Auditor recommended improved "controls over the recording" of stickers "issued and stickers reported lost or stolen."[47]

Enforcement officers are to verify that a safety sticker is affixed to inspected vehicles, but there was no centralized listing available to them to determine the validity of a sticker. The Auditor felt they should be provided with a convenient way "of determining the validity of safety stickers and certificates."[48]

Lost and stolen sticker stock could be retrieved by inspection station, according to the Ministry's initial response. Nevertheless, a more convenient method of determining validity would be provided. The MVIS review project's mandate would include "expanded enforcement access and quality assurance and audit functions."[49] Carriers identified through roadside detentions and those without a valid annual inspection were now targeted for immediate inspection. Increased fines and follow-up enforcement actions were expected to be strong deterrents.

Air Brake Inspections

The Committee requested details surrounding the air brake inspection process in Ontario and wondered how that process compared to those in other jurisdictions.

In a response dated April 24, 1998, Committee members were told that an air brake inspection in Ontario was one component of a driver pre-trip inspection as described in Regulation 575 under the *Highway Traffic Act*. Requirements include outside and inside vehicle inspections. In order to adjust air brakes, a driver must be a qualified mechanic or hold an Air Brake Adjustment Certificate. (The province's mandatory training and certification program for air brake adjustment has been in place since November 1996.[50])

At the time of writing, British Columbia, Alberta, Saskatchewan, the Yukon, and the United States were the only jurisdictions known to the Ministry to "authorize drivers operating vehicles equipped with air brakes to adjust their own air brakes." Out-of-province drivers could adjust their own air brakes if they could produce proof that they had been certified in their home jurisdiction.

The Ministry had recently completed a survey of air brake inspection procedures and requirements across the country, through the Canadian Council of Motor

---

[47] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 234.
[48] Ibid.
[49] Ibid.
[50] Memorandum from Jill Hutcheon, 30 October 1998.

Transport Administrators (CCMTA). A preliminary review of the results showed wide variation. A task group was examining ways to harmonize requirements across the country.[51]

The Committee asked about the status of the task group and its mandate. The Ministry reported that the CCMTA was reviewing "the air brake endorsement on licenses and air brake adjustment training in co-operation with the Canadian Trucking Alliance (CTA), an industry association." A draft proposal put forward by the CTA was being reviewed by all Canadian jurisdictions.[52]

MANAGING PROVINCIAL FINANCES

Management Board Secretariat - Central Collection Services

Central Collection Services (CCS) is part of the General Business Services Branch of the Services Division of Management Board Secretariat (MBS). It manages the collection of overdue non-tax accounts receivable owing to the government and oversees the work of private collection agencies (PCAs) which have won contracts to provide the government with collection services.

The work of CCS was brought to the attention of the Committee during its examination of audits of the Courts Administration and Ontario Student Assistance programs. In the case of the former, the Auditor had raised the issue of timeliness in the collection of fines, while the collection of defaulted student loans and grant overpayments was a concern in the latter.

Committee discussions with staff from the ministries of the Attorney General and Education and Training left some questions about the work of CCS and its current status unanswered. The Members decided to ask personnel from MBS to appear and respond to issues raised in the two audits and in chapter 5 of the Auditor's *1997 Annual Report*. Chapter 5 examined the province's public accounts. Of particular relevance to the Committee's interests was the section which dealt with accounts receivable collection activities, namely the work of CCS.

Before proceeding with an overview of the meeting between MBS staff and Committee members, this report will take a brief look at the results of a special CCS-related audit conducted in 1993/94 and the Auditor's 1997 findings with respect to accounts receivable collection activities.

Special Audit

In response to a May 1993 request from the Standing Committee on Public Accounts, the Office of the Provincial Auditor conducted a special audit to

[51] Memorandum from Jill Hutcheon, 24 April 1998.
[52] Memorandum from Jill Hutcheon, 30 October 1998.

> assess the effectiveness of collection procedures with reference to the quality of information and the timeliness with which it is turned over to the Central Collection Services of the Ministry of Government Services.[53]

The audit focused on the six largest components of CCS' receivables portfolio. These were New Ventures loans, student loans, Ontario Development Corporation (ODC) guarantees, Youth Ventures loans, Ministry of the Attorney General fines, and Family Benefits (FBA).

The audit found that receivables were generally not being transferred in a timely manner, except in the case of the New Ventures program. In terms of the quality of accounts receivable information being transferred, CCS received the documents required to pursue the accounts for all programs, except for FBA overpayments.

The report's CCS recommendations fell under a series of headings, including the following: electronic transfer of information; memorandums of understanding (between CCS and client ministries and agencies); reporting debtors to a credit bureau; expedite transfer of Attorney General fines; timeliness of information entered on CCS' system; and follow-up of debtor accounts.

Provincial Auditor's 1997 Annual Report

Chapter 5 examined the province's public accounts. Included was a section on accounts receivable collection activities. The Auditor noted that several value for money audits and the financial control reviews had found "significant deterioration" in these activities.[54] His staff had been told that a key reason for the deterioration was CCS' inability to accept many new accounts after June 1996.

CCS was responsible for a receivables portfolio of $389 million as of March 31, 1997. This amount included about $90 million of previously written off accounts which had recently been transferred to PCAs as part of a pilot project. The receivables portfolio as of March 31, 1993, had been $144 million. Total collections equaled $14.2 million as of March 31, 1993, rose to $25.9 million as of March 31, 1995 and 1996, then fell to $10.7 million as of March 31, 1997.

Brief reference was made to the staffing situation at CCS. When the government announced that the collection of non-tax accounts receivable "was a good candidate for outsourcing" in May 1996, CCS had a staff of 49.[55] Between that date and December 1996, 20 staff left and were not replaced. Three of the 20 were collection managers.

---

[53] Ontario, Office of the Provincial Auditor, *Special Audit for the Standing Committee on Public Accounts - Timeliness and Quality of Accounts Receivable Transferred to Central Collection Services: Report on the Audit* (Toronto: The Office, June 1994), p. 1.
[54] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 274.
[55] Ibid., p. 275.

A chronology of recent CCS developments began with the May 1996 announcement, progressed through the November 1996 approval by Management Board of Cabinet of the business case to outsource CCS collection activities and ended in June 1997 with a decision by the Grievance Settlement Board. That decision concerned the general redeployment of government employees due to outsourcing. The Board required the government to "make reasonable efforts at redeploying employees made redundant by outsourcing initiatives." As a result, the request for proposals (RFP) was put on hold.

Standing Committee on Public Accounts Hearings

Management Board Secretariat (MBS) appeared before the Committee in June 1998. Secretariat staff provided the Members with a summary of the activities they had undertaken to initiate 'effective and timely collection.' They also presented tables and reported on the then current status of the outsourcing RFP.

Collection Initiatives

MBS staff were working with ministries on an ongoing basis to transfer accounts. Temporary staff had been hired to supplement internal collection staff levels until the outsourcing RFP was closed. Overdue Pilot Project[56] private collection agency (PCA) contracts had been extended and subsequently expired on May 14, 1998.

Legal counsel had been hired on a part-time basis to enable collections on accounts requiring legal action. System enhancements such as electronic file transfers had improved collection activities. Service level agreements with individual ministries were expected to be implemented by the end of June.

CCS staff had worked with the Ministry of Finance in developing 17 enhanced service policies, all part of a revenue management directive. These are in effect and are expected to reduce the number of overdue accounts receivable.

CCS staff were also working with colleagues from the ministries of Finance and Education and Training on the federal government's offset program for student loans. In a memorandum dated October 23, 1998, MBS told the Committee that the working group was ongoing and would soon meet to begin the offset process for the 1998 tax year. Revenue Canada and the provincial Ministry of Finance were finalizing a memorandum of understanding which was expected to be signed by "the respective Deputy Ministers." The memorandum also said that

> the federal legislation enabling the set off program against Revenue Canada's income tax refunds did not receive Royal Assent until June 1998. Since the majority of the 1997 tax refunds would have already been paid out [by] June

[56] The Project included Ministry of the Attorney General fines.

1998, it was agreed that the set off process would be implemented with the 1998 refunds.[57]

The first figures to be presented at the hearings were those which appear in Table 1 below. MBS staff pointed out that they were consistent with those which appeared in the Auditor's report. Members' attention was drawn to the fifth row of the chart, the dollar value of receivables collected. The figure for March 31, 1998, ($34.4 million) was said to be the result of responses to concerns about the 1996/97 fiscal year referred to by the Auditor. The Committee heard that $79 million of the new accounts transferred between March 1997 and March 1998 was transferred in the last three months of the fiscal year. Action is now taken on every file transferred to CCS; none are sitting unattended.

TABLE 1
Central Collection Services Portfolio
March 31, 1995 To March 31, 1998 ($M)

	March 31/95	March 31/96	March 31/97	March 31/98
Receivables Portfolio[58]	$327.0	$316.0	$389.0	$598.2
Accounts Previously Written Off[59]	–	–	$93.5	$92.7
Adjusted Portfolio for Comparison to Previous Years	$327.0	$316.0	$295.5	$505.5
$ Value of New Accounts Transferred	$108.3	$35.1	$3.6	$254.1
$ Value of Receivables Collected by CCS and PCAs	$25.9	$25.9	$10.7	$34.4
Number of New Accounts Transferred	306,112	11,246	855	327,106

Table 2 presents the components of the CCS portfolio at the time of MBS' appearance before the Committee. Ministry of the Attorney General fines and student loans make up more than 75% of the total. Both were targets of the Collections Management Unit. MBS staff noted that when the collection of *Provincial Offences Act* fines is transferred to municipalities, they will no longer be involved in that process.

[57] Memorandum from Leslie Nanos, Director, General Business Services Branch, Services Division, Management Board Secretariat, "Questions from the Standing Committee on Public Accounts re Central Collection Services," 23 October 1998.
[58] Includes new accounts transferred.
[59] Included in above portfolio. Overdue Pilot Project accounts previously written off.

TABLE 2
Central Collection Services Portfolio
Components - June 1998

Component	($M)
Ministry of the Attorney General	250.0
Ministry of Education and Training	212.5
Tax	62.0
Ministry of Economic Development, Trade and Tourism	38.1
Various Ministries	17.8
Non-Tax	14.0
Employee Debt	1.6
Ministry of the Environment	1.2
Ontario Development Corporation	.6
Ministry of Natural Resources	.4
Total	**598.2**

The Ministry of the Attorney General component of Table 2 includes all outstanding defaulted fines under the *Provincial Offences Act*. These fines result from "a judicial disposition of a fine upon conviction of an offence because of a ticket or a summons to trial which is unpaid." 'Tax' refers to outstanding tax accounts, those amounts owed under provincial tax legislation. (Tax accounts have been referred to CCS on a pilot basis since July 1996.) 'Non-tax' refers to previously written off accounts from all ministries.[60]

Two other tables looked at new accounts transferred in 1997/98 and recoveries in 1997/98 by program and month. Student loans and Ministry of the Attorney General accounts were singled out in both tables; other programs were grouped together. The total number of new accounts transferred equaled 327,106. Well over three quarters, 85% (278,679), were Ministry of the Attorney General accounts. The total value of the transferred accounts was $254.06 million, nearly 69% ($175.09 million) of which was student loans.

In terms of recoveries, the total for 1997/98 was $34.438 million. Of that amount, $26.7 million came from Ministry of the Attorney General accounts. Approximately $4.324 million was recovered from student loans.

The Members asked MBS staff a series of questions which were answered in the form of a letter dated July 15, 1998. The first dealt with the 180 day standard for

[60] Memorandum from Leslie Nanos, 23 October 1998; and telephone interview with Leslie Nanos, 4 November 1998.

transferring overdue accounts to CCS which was said to be outlined in one of the new revenue policies. The Committee wondered if this was a change from the previous policy. The previous policy, dated October 1984, required that outstanding accounts receivable be reviewed on a 30 day cycle over a three month period. Ministries were instructed to forward accounts outstanding beyond that period to CCS. However, follow-ups may have been carried out internally, depending on a ministry's policies and procedures.

The new policy is considered stronger with respect to ministerial management of accounts receivable. Accounts receivable analysis is mandatory. Trained staff, procedures, systems, and performance measures must also be in place. Specialized assistance available through CCS must be used for accounts more than six months overdue or earlier when they cannot be collected through normal internal procedures.

At one point during their discussion with Members, MBS staff reported that Ministry of the Attorney General fines were never written off. The Committee asked why this was so. The July 15 response stated that there was "no policy which restricts the Ministry of the Attorney General to write-off fines." With the completion of the Overdue Pilot Project, the Ministry will begin to write-off "appropriate aged uncollectible accounts according to recommendations/ discussions with" CCS.[61]

Members also requested data on the collection percentage respecting Ministry of Attorney General fines which were more than four years old. The results of the Overdue Pilot Project indicated that the 'collectibility' of those accounts was 4.25%. Overdue accounts forwarded to CCS in compliance with the new revenue policy were estimated to have a 'collectability' of 15 to 30%.

Recommendation:

12. Management Board Secretariat should provide the Committee with a status report on its collection activities after the change from a 90 day to a 180 day standard for transferring overdue accounts to CCS, as and when requested by the Committee.

Status of Outsourcing RFP

The practice of outsourcing collections is not new to the Ontario government. A combination of in-house and outsourced activities has been in place since 1976. According to MBS staff, approximately 67% of all collection activity is contracted to PCAs.

The Members were told that the business case identifying the costs and benefits of various options was presented to Management Board of Cabinet in November 1996. The recommended option to outsource the remaining 33% of collection

[61] Letter from Michele Noble, Secretary, Management Board of Cabinet to Donna Bryce, Clerk, Standing Committee on Public Accounts, 15 July 1998.

activity was approved. Ten months later, CCS issued an RFP to fully outsource the collection of non-tax overdue accounts receivable. The scheduled closing date was October 30, 1997. The RFP includes all accounts currently found in the CCS portfolio at present, as well as an estimate of additional accounts for the term of the contract. It does not include the Ministry of the Attorney General fines which are to be tendered in a separate RFP.

The Ontario Public Service Employees Union (OPSEU) grieved the outsourcing. The Grievance Settlement Board (GSB) issued an interim decision on October 29, 1997. The Board ordered the RFP be kept open pending a final decision on the merits of OPSEU's case. (OPSEU grieved pursuant to the reasonable efforts provisions of the collective agreement.) The merits of the case were being argued at the time of the MBS presentation.

The GSB has since found that MBS had made reasonable efforts with respect to new job offers for its employees. MBS was allowed to close the RFP on September 29, 1998. Between then and the end of November 1998, MBS personnel will evaluate prospective PCAs (five are to be chosen) and negotiate agreements to increase the quality of job offers (i.e. salaries and benefits). Money from a human resources incentive fund which would have been paid to employees had they been considered surplus can now be used to enhance job offers from the new employers.

Once something has been worked out between MBS and the PCAs, OPSEU can respond. If it is unhappy with the parties' agreement(s), OPSEU will have five days in which to file an objection with the GSB and receive a response from that body.[62]

Ministry of Finance - Reporting of Contingency Funds in 1996/97 Public Accounts

In response to a request from a Member of the Legislature, and at the suggestion of the Provincial Auditor, the Committee asked the Ministry of Finance to appear before it to discuss the appropriateness of establishing contingency funds and how they are reported in the 1996/97 provincial public accounts. A specific concern was the use of contingency and reserve funds for future restructuring charges.

The presentation made by Ministry staff looked at three areas: relevant recommendations made by the Ontario Financial Review Commission; the adoption of those recommendations; and the reporting of some results in the public accounts.

The Committee has decided that this report will not include any discussion of the Ministry of Finance presentation. It may return to the issue in another set of hearings.

---

[62] Telephone interview with Leslie Nanos, 6 October 1998.

TRANSFER OF DELIVERY

Ministry of Health - Public Health Activity

The Public Health Branch, under the direction of the Chief Medical Officer of Health, is responsible for administering the Public Health Activity. The audit, which was completed in March 1997, looked at various elements of the Activity and some related issues.

Until January 1, 1998, the cost of mandatory public health programs was normally shared by the Ministry and municipalities. Optional programs were normally funded by municipalities. Bill 152, the *Services Improvement Act*, was passed in December 1997. With its amendments to the *Health Protection and Promotion Act* (HPPA), municipalities became responsible for 100% of the funding for public health programs, with a few exceptions. The province will continue to set minimum program standards which it will monitor and enforce.

The Branch released *Mandatory Health Programs and Services Guidelines* in February 1998. Along with goals, objectives and requirements, it contains mandatory program standards for chronic diseases and injuries, infectious diseases, and family health.

Principal Issues

The Public Health Branch had recently introduced a number of significant initiatives. However, the audit found that the Ministry needed to take steps to better ensure that public health programs were being funded and delivered with due regard for economy and efficiency and in accordance with legislation. Improvements were also required to enable the Ministry to measure and report on the effectiveness of provincially-funded public health programs.

Audit Observations and Committee Findings

Accountability to the Legislative Assembly

Under the *Ministry of Health Act*, the Minister is required to prepare an annual report and table it in the Legislature. There is no requirement to report on the effectiveness of public health programs or the health status of Ontarians. The Chief Medical Officer has, since 1991 and on his own initiative, issued annual public reports that have focused on specific health concerns.

The Auditor felt that reporting to the Legislature would enhance the Activity's accountability. Other provinces were found to require annual reports from their chief medical officers. Further to this, the Auditor recommended that the Ministry consider periodic reports to the Legislature "on the extent to which public health programs delivered by boards of health have met provincial standards; and provincial public health objectives have been achieved."[63]

[63] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 152.

Accountability and Bill 152

Accountability under the new funding regime was the subject of remarks made by Ministry staff during their presentation to the Committee and discussion between Members and Ministry staff. With the amendments to the HPPA, the Ministry has the authority to set provincial standards, monitor compliance and enforce mandatory public health program standards. It will continue to provide various types of support, some related to information technology. Ministry assessors will be able to exercise a range of powers. Sanctions will be used if other means are unable to bring about improvements.

A monitoring project steering committee and subcommittees were said to be working on the development of a comprehensive system for monitoring compliance with standards. It was to be ready sometime during the summer and reporting was expected to begin in the fall. In the meantime, existing systems were being used. Thought was being given to how compliance results could be included in an annual report to the Legislature.

Reference was also made to local medical officers of health. The amendments to the HPPA specify their statutory role which includes reporting directly to the board. Public health staff are to report directly to the medical officer of health.

Members engaged Ministry staff in discussions about their accountability concerns. They touched on matters such as the 'flexibility' allowed municipalities to deliver programs, the availability of staff to monitor and enforce compliance, the use of sanctions, and the authority of the Chief Medical Officer of Health.

Recommendation:

13. In light of the new funding arrangements in place since January 1, 1998, the Ministry should prepare an annual report to the Legislature on the Public Health Activity. That document should be based on reports to the Ministry from individual boards of health in which those bodies demonstrate their compliance with provincial public health standards and objectives.

Funding Arrangements

Prior to Bill 152, significant variations in funding for mandatory public health programs had occurred with per capita funding for some boards being three times that for other boards. The Auditor reported that the Ministry had not conducted any systematic reviews to determine the reasons for these variations. Branch staff had indicated that in many cases, the variations were based on historical patterns.

Provincial funding to boards was to be reduced over three years, beginning in 1996. The Branch had developed an "equity funding strategy"[64] based on indicators of community health needs and service costs that led to decreased

[64] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 153.

variances. This ensured the reduction was applied in a rational manner. At the time of the audit, the Branch had not yet determined if this methodology would be used to allocate all board funding. The Auditor recommended the expanded "use of indicators of service costs and of the relative health needs of communities."[65]

The funding situation has of course changed since the Auditor's report was released. The exceptions to 100% municipal financing include immunization vaccines, the Healthy Babies/ Healthy Children program and the Better Beginnings/Better Futures program, all of which are funded 100% by the province. When asked what the Ministry would do if a local council refused to fund a particular program, staff replied that boards had a legal obligation to comply with all mandatory program provisions. Failure to comply would make the board subject to the assessment process and sanctions.

Vaccine Preventable Diseases Program

Even with the funding changes which came into effect as of January 1, 1998, the province has retained responsibility for the purchase and distribution of vaccines to boards of health and health professionals. Immunization is considered a cost-effective health intervention. In his 1995 annual report, which focused on immunization, the Chief Medical Officer warned against complacency. He believed levels of childhood and adult immunization were too low.

Immunization of Children

The immunization of children is governed by the *Immunization of School Pupils Act*, the *Day Nurseries Act* and mandatory Program guidelines. Day nursery operators and local medical officers of health (MOHs) have legislated obligations with respect to immunization. For example, day nursery operators must ensure children are properly immunized before being admitted to their facility. Local MOHs are required to maintain immunization records for all pupils attending schools in their area.

Vaccination programs for children cover eight different diseases, including diphtheria, tetanus and polio. They begin at two months of age and are completed by age two. Additional vaccinations are required between the ages of 4 to 6 and 14 to 16.

The Immunization Record Information System (IRIS) was introduced in 1992. Boards use it to maintain and report on immunization records. Audit staff reviewed the then most recent information available for day nurseries (September 1994 to June 1995) and found that boards had assessed the immunization status of only 67% of children in day nurseries, based on licensed day care spaces. Of those assessed, only 66% were found to be properly immunized.

[65] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 153.

A review was also undertaken of the then two most recent IRIS reports for school children (1993/94 and 1994/95). Findings included the percentages of children whose status had been assessed and found to be in accordance with the immunization schedule: 77% (1993/94) and 82% (1994/95). Coverage rates for 1994/95 were also found to vary significantly among health units: 60% to over 95%.

During the audit it was learned that the Branch had followed up with boards with low coverage rates in 1993/94 but not those from 1994/95. There was no report in 1995/96 due to the assumption on the part of the Branch that boards had performed limited assessments.

Following on these findings, the Auditor recommended that the Ministry "monitor board of health assessments of the immunization status of children in day nurseries and schools and take appropriate corrective action as necessary."[66] The Ministry's initial response noted that the time period reviewed was unique in that health units had additional new programs to administer. Routine monitoring of coverage rates had been postponed or delayed by some boards but was expected to be implemented.

Aside from having vaccine coverage targets, the new *Guidelines* stipulate that boards assess and maintain records of the immunization status of children in all licensed child care programs, as defined under the *Day Nurseries Act*, and children attending all schools in accordance with the *Immunization of School Pupils Act*.

Immunization of Adults

Adult immunization is not required by legislation. Boards and health care providers are relied on for its promotion.

Research has demonstrated that the influenza vaccine can prevent up to 70% of hospitalizations for pneumonia and influenza among the elderly. The Branch, however, did not have influenza vaccine targets for the province.

An estimated 30% to 50% of adult hospital admissions for community-acquired pneumonia are due to pneumococcal infections. These infections also cause thousands of deaths among the elderly each year. Like influenza, there were no provincial vaccination coverage targets for pneumococcal disease.

The Ministry did introduce a publicly funded pneumococcal vaccine program in 1996. It was to be phased in over three years due to the vaccine's limited availability. Targets were all high-risk groups and adults aged 65 and over. Committee members were told that 1,000,000 people had been immunized in the past two years. Coverage was expected to approach the new *Guidelines* target of 70% at the end of the three years.

---

[66] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 155.

Boards are required to promote adult immunization for tetanus and diphtheria, but the province had set no immunization targets. The Auditor reported that relatively few cases of either disease had been confirmed in Ontario over the past decade. However, outbreaks had occurred in other parts of the world and concerns were expressed about immigrants and visitors to Canada. Also cited was a recent survey which found that susceptibility to both diseases increased with age.

The Auditor recommended that the Ministry "establish coverage targets for influenza, pneumococcal, tetanus and diphtheria vaccines and develop systems to monitor attainment of these targets and take appropriate corrective action as necessary."[67] The new *Guidelines* contain, as objectives, vaccine coverage targets for the year 2000 for each of these diseases for specific population groups.

A pilot project monitoring pneumococcal and influenza vaccine coverage rates through the use of OHIP data was launched in June 1997. Members were told that data had been gathered and were being analyzed. The interim conclusion is that a straightforward principle is not always borne out in practice. It was only in the pilot project that physicians identified the particular vaccine being used. Work continues on finding a way to introduce vaccine identification into the OHIP billing system.

Recommendation:

14. The Ministry should ensure that systems are developed to attain the vaccine coverage targets found in the Mandatory Health Programs and Services Guidelines and that appropriate corrective action is taken when necessary.

Immunization Information System

Because most vaccinations are given by private physicians, public health officials cannot determine whether or not children have been immunized until they enter school or a licensed day care centre.

After examining IRIS data on children born between 1989 and 1991, audit staff found that only 68% had received all required vaccinations by the age of two. The Branch had only rough estimates of adult vaccine coverage and no information about the immunization status of individual adults. The Auditor felt that determining rates would enable the development of appropriate strategies for improvement. He recommended assessing "the feasibility of modifying existing systems or developing appropriate ones to capture the necessary information."[68]

Other jurisdictions were cited for their recognition of the need for immunization information systems. Specific reference was made to a system in place in Manitoba since 1988 and another in the United Kingdom since the mid-1980s.

---

[67] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 157.
[68] Ibid., p. 159.

Other provinces and jurisdictions in the United States have also initiated efforts to develop systems.

According to the Ministry's initial response, the Branch was working on improving monitoring systems to enable better assessment of immunization coverage. A Biological Inventory System had been implemented to help track vaccines and medications through the distribution system. The Ministry would look into the feasibility of modifying the new system to allow it to monitor the usage of vaccines as well as TB and sexually transmitted disease drugs.

Provincial Immunization Campaigns

Beginning in 1994, the Ministry introduced a campaign to immunize all grade 7 students for hepatitis B. Another campaign was launched in 1996 to provide all school children with a second dose of the measles vaccine. Boards were provided with the necessary vaccines at a cost to the Ministry of approximately $10 million. Branch studies indicated that both campaigns had attained a provincial coverage rate exceeding 90%.

A review and analysis of reported data by audit staff indicated that the actual administrative cost of delivering the 1995/96 hepatitis B campaign varied significantly among boards. A similar observation was made in a consultant's review of the 1996 measles campaign.

To cover the costs of delivering these campaigns, boards had to redirect resources from other mandatory programs. The previously mentioned consultant's report could not explain the high costs but concluded that costing efforts could serve as a starting point for the planning and budgeting of future campaigns. The Auditor reported that the Branch did not receive explanations of costs from boards.

The report recommended that the Ministry ask a sample of boards to explain "why their costs were significantly higher or lower than the provincial average for delivering" the two campaigns.[69] The Ministry's initial response was that they would consider the recommendation before planning future immunization campaigns. It also alerted the Auditor to the fact that with the then upcoming devolution of funding, its ability to influence local operational efficiencies would be limited to indirect methods.

Financial Controls Over Vaccine Expenditures

As stated earlier, certain vaccines are provided free of charge. The Branch determines the type and quantity to be ordered. The Ministry's Purchasing Unit acquires the vaccines and the Government Pharmacy is responsible for storage and distribution.

The Pharmacy reviews and pays supplier invoices then charges the Branch each month for vaccines which have been distributed. The audit of charges to the

[69] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 160.

Branch found that staff lacked sufficient documentation to assess the reasonableness of Pharmacy charges. Staff also failed to confirm the amount of vaccine ordered and did not receive copies of issued purchase orders.

The Auditor recommended that the Ministry work with the Pharmacy on a system which would allow Branch staff to "review charges to its budget." He also felt that Branch staff should be required to "review and sign off on all vaccine purchase orders before they are issued."[70] Ministry staff admitted that, at the time of the audit, communications between the Public Health Branch and the Supply and Financial Services Branch (which operates the Government Pharmacy) were inadequate. Policies and procedures for the control of vaccine expenditures were to be completed by April 1998.

Since the March hearings, written correspondence from the Ministry has advised the Committee that staff from the Public Health Branch and the Supply and Financial Services Branch have been working together on the development of vaccine expenditure control policies. Those policies are said to "define responsibilities for each component of the overall tracking of vaccine expenditures."[71]

Vaccine Purchasing

A 'value-added award' component is included in certain suppliers' contracts. The Ministry agrees to pay a higher per-unit cost and the supplier agrees to provide related supplies and other services, more vaccines, and/or money which the Branch puts back into immunization programs. This results in overstating the actual cost of the vaccines since the value-added component is included in the acquisition price.

The Auditor reported that the Branch had no formal system to track these awards. Audit staff reviewed two contracts issued in June 1996 totaling $610,000 in awards. They determined that approximately $300,000 remained to be utilized by the Ministry but were later told that the Ministry was in the process of utilizing the remaining funds.

The Auditor felt that vaccines and services should be paid for separately and that any outstanding value-added funding held by the vaccine suppliers "be properly recorded and used or recovered."[72] Ministry staff reported that the Public Health Branch and the Supply and Financial Services Branch had almost completed work on a set of control policies.

In a written request sent after the hearings, the Committee asked the Ministry if the control policies referred to by Ministry staff were in place. According to the

---

[70] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 161.
[71] Memorandum from Sandra D. Lang, Deputy Minister, Ministry of Health, "Response to Public Accounts Committee's Additional Questions re Public Health Activity," 18 November 1998.
[72] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 161.

Ministry, staff from the two branches were "participating in regularly scheduled monthly meetings to review outstanding issues regarding vaccine purchases."[73]

Recommendation:

15. The Ministry should initiate procedures to ensure vaccines are purchased only when and if necessary, and at a reasonable cost.

Tuberculosis Control

Tuberculosis (TB) is the leading cause of death from a single infectious disease in the world. It is responsible for at least three million deaths each year. Most of the those infected live in developing countries. The Auditor reported that Ontario has one of the lowest rates of active TB cases in the world. Rates are no longer declining significantly though. Most cases occur in immigrant populations in major urban centres.

Contact Tracing

The mandatory TB Control Program required boards to locate and screen individuals who had been in contact with a person who had active TB to determine if they require treatment. The Reportable Disease Information System (RDIS) was found to contain limited information about the extent and results of contact tracing.

It was the Auditor's opinion that the "Branch should obtain additional information on the results of TB contact tracing by boards."[74] In its initial response, the Ministry reported that a new system for tracking reportable diseases was being developed. Additional information on contacts of active cases would be included. This would result in improved management of contacts by local health units and more complete data for monitoring the effectiveness of the Program.

The *Guidelines* now include reference to the Ministry of Health Tuberculosis Control Protocol (January 1998). It requires that boards have an effective TB prevention program in place which will, at a minimum, trace and investigate contacts of cases.

Screening High-Risk Groups

Boards are required to screen groups of people who have a high risk of TB infection. The routine screening of school children was discontinued in the early 1980s. Boards in urban areas with large numbers of recent immigrants conducted screenings of children from high risk countries in the early 1990s. The Auditor reported that approximately half had stopped screening due to doubts about its effectiveness and other commitments (e.g. hepatitis B and measles immunization).

---

[73] Memorandum from Sandra D. Lang, 18 November 1998.
[74] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 163.

The Auditor referred to two studies. One concluded that the effectiveness of a voluntary program was significantly reduced by low participation and poor rates of prescription of preventive drug therapy. The second determined that efforts should be focused on increasing the prescription of preventive drugs and the taking of medication for the required time. This led to the recommendation that the Ministry "encourage and monitor the prescribing of appropriate drug therapy."[75]

The Auditor also wrote that there was no legislation addressing mandatory screening in settings other than those covered by the *Education Act*. Even in those situations, use of the relevant provision requires the cooperation of school authorities. He went on to recommend that the Ministry determine whether there is a sufficient legal basis to support the mandatory screening of high-risk groups.

According to the Ministry's initial response, the Branch had studied and recommended changes to the HPPA regarding these issues. Changes would be considered the next time an opportunity to amend the HPPA arose. Requirements and standards which are now part of the *Guidelines* include reference to promoting the screening of all persons in high-risk groups and assessing those testing positive to rule out active TB, as a minimum in any preventative program.

Recommendation:

16. The Ministry should determine if there is sufficient legal basis to support the mandatory screening of high-risk groups.

Medical Surveillance Undertakings

If the results of a medical examination show that a potential immigrant or a visitor to Canada had TB but it is now inactive, Citizenship and Immigration Canada requires that individual to sign a Medical Surveillance Undertaking (MSU). This means they have agreed to surveillance by boards of health and that they will notify appropriate authorities of address changes.

The Auditor reported that the Branch estimated that approximately 35% of the approximately 6,000 MSUs received each year for inactive TB cannot be followed up due to missing or incorrect information. Audit staff were told that the Branch may be able to use OHIP's Registered Persons Data Base (RPDB). The Auditor's recommendation was that the Ministry "improve its ability to track individuals under surveillance."[76]

The Ministry's initial response said that the Branch was "exploring the possibility of obtaining the addresses of individuals on medical surveillance from" the RPDB.[77]

---

[75] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 164.
[76] Ibid., p. 165.
[77] Ibid.

Ministry staff spoke of a discussion paper released by the federal Minister of Citizenship and Immigration in January 1998. It was the result of the efforts of an independent advisory group appointed to review immigration legislation and policies. The group's recommendations were the subject of public consultations which began in February 1998. Members were told that the Branch had provided a response to the advisory group's recommendations concerning tracking and that it was working with the federal government to improve the process.

Immigration and Public Health

Potential immigrants and certain visitors to Canada are required to have a medical examination. The examination is usually performed in the country of origin by a physician appointed by Citizenship and Immigration Canada.

The risk of diseases being transmitted to the Canadian population is increased if the examinations do not effectively screen for serious communicable diseases prevalent in an individual's country of origin. While tests are performed for TB and syphilis, they are not performed for other infectious diseases of equal or greater concern. The Auditor also wrote that applicants are not required to show proof they have been adequately immunized.

He recommended that the Ministry provide the federal advisory group with suggested legislative and policy changes that addressed provincial public health concerns. In its initial response, the Ministry reported that the Branch was involved in ongoing discussions with its "federal counterparts on immigration issues of public health significance, such as tuberculosis."[78]

Sexually Transmitted Diseases

Under the HPPA, cases of serious sexually transmitted disease (STD) have to be reported to the Branch.[79] The information is then recorded in the RDIS. The STD Program requires boards to provide appropriate case management. (Incidence targets for STDs are defined in the *Guidelines*.)

A federally funded 1991/92 national survey of STD contact tracing found that few health units had effectiveness measures. The Branch attempted to measure case management effectiveness in 1994 by looking at the percentage of gonorrhea cases reported by health units that had a case disposition record on the RDIS. No analysis or review of STD contact tracing was performed. The Branch planned to replace the RDIS with an improved system in 1998. The new system would enable more effective monitoring and evaluation.

The Auditor recommended that the Ministry "monitor and evaluate the case management practices of boards of health, including the extent and effectiveness

[78] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 166.

[79] Diseases involved include syphilis, gonorrhea, genital chlamydia, and HIV-hepatitis B. Provincial rates for syphilis and gonorrhea have both declined over the past decade.

of contact tracing."[80] Committee members were told that revision of the RDIS was underway and that completion was expected in 1999. The new system would improve the collection of data on the results of case management and contact tracing.

Needle and Syringe Exchange Programs

During their appearance before the Committee, Ministry staff were asked for financial data on the provision of needles and syringes. An additional request for information was sent after the Committee's hearings.

In two written responses, Members were told that the Ministry provided $1.163 million to 18 needle and syringe exchange programs in 1997. (The Ministry had not funded the actual purchase of needles and syringes since the inception of programs in 1989. They were said to be a relatively minor cost and were funded entirely from municipal budgets.) With the changes that came into effect on January 1, 1998, municipalities are now responsible for funding the programs. As of August 1998, 14 exchange programs were providing direct service. Four municipalities were involved with outreach and program needs assessments.

While programs are administered by local boards of health, community-based working groups function as monitors and provide direction.

The Committee was told that 662,534 needles were taken in and 612,426 needles were given out by programs in the calendar year 1997. The Toronto program took in 180,591 needles and gave out 174,762. Ottawa's program took in 89,668 needles and gave out 93,559. (These two programs are the largest in the province.) When asked why more needles were taken in than given out in 1997, the Ministry replied that community members may dispose of used needles and syringes found in their neighbourhood. Some diabetics come to the programs for the disposal of needles and syringes but not for exchange purposes.

Additional concerns prompted the Committee to ask if municipalities or boards or health units were required to report on any special problems that they might be having with their programs. According to the Ministry, boards are expected to produce an annual report on program activities, a copy of which is to be forwarded to the Minister. Programs' staff meet annually to discuss program issues, and to identify priorities and program gaps.[81]

Concern:

The Committee is not satisfied with the content of the Ministry's responses to its questions about needle and syringe exchange programs. It may revisit this issue at a later date.

---

[80] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 167.

[81] Memorandum from Sandra D. Lang, Deputy Minister, Ministry of Health, "Response to Public Accounts Committee's Additional Questions re Public Health Activity," 5 June 1998; and memorandum from Sandra D. Lang, 18 November 1998.

Food Safety Program

Boards of health are required to provide food safety training for operators and food handlers and to conduct inspections of the more than 30,000 food service premises in Ontario. (Public health agencies have estimated that more than one million cases of food-borne illness occur in Canada each year. Approximately half are attributed to food service premises.)

A number of food service protocols had been developed by the Branch. These included the Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP). The HACCP required each board to assess and assign a risk level to premises within their area. This enables boards to target inspection resources and dictate strategies. (According to Ministry staff, there has been an 11% decrease in diarrhoeal illness due to food-borne bacteria since the introduction of a systematic method of inspection.)

The Branch began asking boards to submit yearly summary reports of inspection activities in 1995. Staff analyzed reports from 28 boards for the first quarter of 1995. Results suggested that boards had focused their efforts on compliance inspections rather than the more detailed HACCP audits. Few of the premises visited had been provided with formal food handler training.

The number of boards submitting reports decreased from 30 in the first quarter of 1996 to 18 in the third quarter. The Branch then requested that boards submit data on inspections conducted in that year. Staff were analyzing reports from all 42 boards in March 1997.

The Auditor recommended that the Ministry "determine whether boards of health have fully implemented food safety training" and HACCP protocols.[82] Corrective action was to be taken as necessary. The *Guidelines* include a section on food safety. Boards are now required to assess all food premises annually and determine their risk status (high, medium and low), according to the HACCP protocol. They are also required to provide public health inspection of all food premises to ensure compliance with Regulation 562 under the HPPA, according to a schedule based on risk status and other factors.

Rabies Control

Domestic dogs and cats account for less than 10% of animal rabies cases, but their bites account for most suspected rabies exposures in humans. Boards are only required to encourage the vaccination of dogs and cats against rabies. A regulation under the HPPA, however, requires dog and cat owners in areas served by boards listed in the regulation to immunize their pets. (Boards have been able to choose to be listed. Thirty were at the time of the audit.)

[82] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 168.

The Auditor reported that experts agreed that four boards in southern Ontario not listed should be included. (They served about 20% of the province's population.) He went on to recommend that "the Ministry should take steps to make the vaccination of cats and dogs mandatory where warranted."[83] The *Guidelines*, under 'Rabies Control,' say that the board of health of a health unit named in Regulation 567 (Rabies - Immunization) under the HPPA shall: 8. "a. provide rabies information to the public promoting compulsory rabies vaccination of cats and dogs; and b. report to the Minister on its promotion activities annually."[84]

Tobacco Control Act

The *Tobacco Control Act* was passed in 1994 to support the Ontario Tobacco Strategy introduced in 1992. It prohibits the sale of tobacco to minors, bans the sale of tobacco in pharmacies, health care sites and vending machines, prohibits smoking in a number of public places, and requires the proper placement of required signage.

The Act allows the Minister to appoint inspectors. The inspection function has been delegated to boards. The Branch maintains a summary of charges and convictions based on data submitted by boards. The summary was analyzed in 1996 to identify boards with low enforcement activity. An accountability framework for monitoring and planning enforcement activities was introduced in 1996. Boards were instructed to submit yearly data on enforcement indicators, beginning in 1996.

The Auditor felt that publicizing enforcement activities was an effective deterrent to violations of the Act. Audit staff were told that boards were encouraged to publicize their activities but that the Branch had no formal procedures or strategies in place.

The Auditor recommended that the Ministry "evaluate the use of additional enforcement measures" and "develop an overall communication strategy to publicize its efforts."[85] In its initial response, the Ministry said that the Branch, in conjunction with the Health Promotion Branch, would explore additional enforcement measures as well as an overall communications strategy. (The *Guidelines* contain minimum requirements under the Act.)

Ministry of the Environment and Energy - Conservation and Prevention Division

The audit examined the waste reduction, environmental assessment, and water and sewage project funding components of the Conservation and Prevention Division. Since the completion of the audit in the spring of 1997, the Ministry of the

[83] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 169.
[84] Ontario, Ministry of Health, Public Health Branch, *Mandatory Health Programs and Services Guidelines* (Toronto: The Ministry, December 1997), p. 42.
[85] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 170.

Environment and Energy has been split into two entities: the Ministry of the Environment and the Ministry of Energy, Science and Technology. Waste reduction is now the responsibility of the former's Environmental Planning Division. The Operations Division has assumed responsibility for environmental assessment. The Environmental Sciences and Standards Division will now develop criteria for approving provincial funding for water and sewage capital projects.

Principal Issues

The Auditor concluded that the Ministry needed to measure and report on the effectiveness of its waste reduction programs and work with municipalities to reduce the cost of recycling and processing recycled materials to more effectively meet its waste reduction goal. In terms of the environmental assessment process, the Ministry needed to establish indicators to measure and report on the process' effectiveness and monitor compliance with approved projects' terms and conditions.

As he did in his 1994 annual report, the Auditor recommended that municipal reviews of water conservation and system organization measures and their implementation, where applicable, become a prerequisite for the approval of provincial funding for the future expansion of water and sewage projects. He also believed there was a need to verify information that had an impact on the eligibility and funding for these projects, and to monitor actual project expenditures.

Audit Observations and Committee Findings

Waste Reduction

The Ministry announced two waste reduction goals in 1989. The first was a solid waste disposal reduction of at least 25% by 1992, the second a further reduction to 50% by 2000. Both were to be achieved by using the 3Rs (reduce, reuse and recycle). Principal responsibility for developing and delivering programs to support these goals was given to the Waste Reduction Branch (now the Waste Management Policy Branch).

Grants to municipalities and industry, such as those to support the Blue Box Program, were being phased out at the time of the audit. Audit staff expressed satisfaction with the procedures in place to ensure grant disbursement complied with the terms and conditions of agreements.

Effectiveness

Data on solid waste disposal up to 1994 was available at the time of the audit. It indicated that between 1990 and 1994, waste going to landfill and export declined by 9.1% and municipal garbage collection and disposal expenditures fell by 20.6%. By 1994, over 500 municipalities representing approximately 94% of Ontario's population had Blue Box programs. The Ministry indicated that its first

goal had been reached by 1992 and estimated that an additional reduction of 5% had been achieved since then. The latter amount represented about 30% of the 1987 base year. Audit staff found the 30% figure was surpassed by a number of smaller communities which used some sort of user-pay principle.

Audit staff noted that the Branch's business plan, completed in May 1997, did not mention the 50% reduction goal for 2000. They also found that there had been no measure or report on the effectiveness of waste reduction programs since 1994.

To be more effective in meeting the provincial waste reduction goal, the Auditor believed the Ministry should incorporate the goal in the Branch's business plan, and measure and report on the effectiveness of its waste reduction programs. In their presentation to the Committee, Ministry staff stated their belief that they had made significant progress toward the 50% goal. The Branch would include it as a performance measure in its upcoming business plan.

(The Ministry's business plan for 1998/99 was released after the meeting with Committee members. It indicates that the Ministry is working toward the 50% reduction target, using the base year 1987. The Ministry's 1998/99 commitment is a 35% overall reduction.[86])

Members were provided with copies of a factsheet entitled *Municipal 3Rs in Ontario - 1996*. It was released in the fall of 1997 and was produced in partnership with the Ontario Association of Municipal Recycling Coordinators, Corporations Supporting Recycling (CSR)[87], and the Recycling Council of Ontario (RCO). According to the factsheet, between 1994 and 1996, municipal waste diversion tonnage increased by 16%, centralized composting tonnage went up by 41%, residential recycling rose by 12%, and municipally collected industrial, commercial and institutional recyclables increased by 20%. A factsheet on 1997 will be released in the fall of 1998.

Recycling (Blue Box) Program[88]

After five years of provincial assistance, municipal programs were expected to be self-sustaining or affordable. Capital and operating grants were being phased out at the time of the audit as most programs had been in place for five years. The audit of 1994 revenue and cost data found that fewer than 3% of municipalities had broken even. The data also indicated that self-sustainability was unrealistic without substantial cost reduction.

---

[86] Ontario, Ministry of the Environment, *Business Plan 1998-1999* (Toronto: Management Board Secretariat, June 1998), Internet site at http://www.gov.on.ca/MBS/english/press/plans98/env.html.

[87] The CSR was formerly known as OMMRI (Ontario Multi-Material Recycling Incorporated): Corporations in Support of Recycling. It represents a large number of companies in the packaging, manufacturing and retail industries.

[88] According to 1994 data, municipalities had collected 470,000 tonnes of marketable materials through the Blue Box Program.

As recommended by the Auditor, the Committee was told that the Ministry was working with municipalities to promote cost-efficient collection and processing procedures. These initiatives were expected to promote effective facility operation and increase material capture rates. The Ministry was also proposing to work with CSR to examine where efficiencies can be achieved in the waste reduction infrastructure. Other options to be reviewed included greater use of pilot demonstration projects and those contained in the report prepared by the RCO on Blue Box financing and received by the Minister in late April 1998.

The audit was extended to include 1995 cost and revenue data from five larger municipalities. Looking at this data, the Program appeared to be costly. However, for most of these large municipalities, it could become cost effective when the $100 per tonne landfill disposal cost savings and revenues from recycled materials were included. (Audit staff were told that most municipalities did not take landfill and garbage disposal costs into consideration when expressing recycling cost concerns.)

With respect to these costs and benefits of recycling, the Auditor recommended that the Ministry work with municipalities to adopt the use of full costing for assessing the most cost-effective method for the disposal of waste. Ministry staff reported that they had worked with the Environment and Plastics Council on a full-cost accounting model that had been distributed to municipalities. Assistance would be provided to those municipalities wishing to use the model.

On October 7, 1998, the Minister of the Environment announced "a plan to expand and improve the Blue Box Program."[89] The new plan calls for a waste diversion organization made up of representatives from stakeholder groups that will work with municipalities on reducing the cost of recycling programs and on initiatives to increase waste diversion.

Related industries (food, beverage and consumer product), newspapers and the Liquor Control Board of Ontario (LCBO) are expected to contribute to the operation and promotion costs of the Blue Box system. The LCBO is to make an initial contribution of $4 million. This is said to reflect the cost of collecting bottles through the Blue Box Program for 1998. (The RCO has estimated that the municipal Blue Box Program has a $46 million funding shortfall. That figure was arrived at through the RCO's 'Recycling Roles and Responsibilities' initiative which began in the fall of 1996.[90])

Compliance with Legislation

Like other jurisdictions in the 1980s, Ontario considered legislative measures to curb the use of non-refillable bottles. The soft drink industry maintained that a

---

[89] Ontario, Ministry of the Environment, "Sterling proposes plan to expand and improve Blue Box program," *News Release*, 7 October 1998.

[90] Memorandum from John Fleming, Deputy Minister of the Environment, "Questions from the Standing Committee on Public Accounts re Conservation and Prevention Division," 2 November 1998.

deposit system would be too expensive and offered the province $20 million toward the capital start-up costs for the Blue Box Program. The offer was accepted and in 1985 legislation requiring 40% of soft drink sales be in refillable bottles was passed. The quota would drop to 30% when prescribed targets were met. The industry committed itself to maintaining refillable bottles as an option.

At the time of the audit, less than 2% of soft drinks were sold in refillable containers. Revenue for recycled plastic bottle material was approximately $66 per tonne. (Recycling costs were up to $1,800 per tonne.) According to municipalities, the costs of disposing of non-refillable plastic bottles were being shifted from direct users to municipalities and taxpayers. In discussions with audit staff, the industry said that alternatives would result in a high-cost inefficient system. The Ministry had been reviewing the legislation since 1995, but at the time of the audit, the review had not been completed. (The legislative review was still in progress as of November 2, 1998.[91])

It was the Auditor's opinion that the Ministry should expedite its review of refillable container legislation and work with the industry to develop a practical solution to municipal concerns. Ministry staff acknowledged that this was "an extremely active file." They were examining a range of options, some of which were found in the RCO's report. After the hearings, the Committee requested more information about the options being considered. In its November 2, 1998, reply, the Ministry reported that some of the RCO's options and others developed by the Ministry were included in a submission made to Cabinet earlier in the fall.[92]

The Auditor's recommendation had some resonance with the content of the Environmental Commissioner of Ontario's *Annual Report 1997*. Echoing what was found in her first and second annual reports, the Commissioner made recommendations related to refillable soft drink container regulations, research on the benefits and costs of adapting new refillable container technologies in beverage industries, and a deposit-refund system for liquor containers.[93]

Recommendation:

17. The Ministry should expedite its review of refillable container legislation and introduce amendments to that legislation.

Environmental Assessment

The environmental assessment process was described as untimely, ineffective and costly. Audit staff examined the then last 30 submissions reviewed by Ministry staff and found the process took an average of 30 months from submission to approval. According to Ministry staff, Bill 76, an amendment to the

---

[91] Memorandum from John Fleming, 2 November 1998.

[92] Ibid.

[93] Ontario, Office of the Environmental Commissioner, *Annual Report 1997* (Toronto: The Office, 1998), p. 65.

Environmental Assessment Act (EAA), effective January 1, 1997, responded to process concerns. (For example, it requires specific terms of reference be indicated by project proponents, for a clearer idea of what the real issues are. This is also referred to as 'scoping'.) Environmental groups criticized the amendment. The Auditor reported that it was too early for an assessment of the amendment's impact on the process.

The audit found the Ministry had no indicators in place for measuring and reporting on the EAA's objective of protection, conservation and prudent management of the environment. This led to concern that there was no consistent process in place to monitor compliance with the terms and conditions the process imposed on proposed projects. Both matters resulted in the recommendation that indicators be established "to measure and report on the effectiveness of the process and monitor compliance with the terms and conditions of approved projects."[94]

In its original written response, the Ministry said that it had created a Continuous Improvement Section within the Environmental Assessment Branch. This section would establish a performance measurement system. Reporting requirements were included in a project's terms. Conditions of approval would be built into the performance system.

Ministry staff enumerated the steps the Environment Assessment Branch had taken since January 1, 1997, to improve program effectiveness and efficiency. In 1997/98, the average time required to review an environmental assessment had been reduced from 26 months to approximately 12 months. The Branch's recently completed business plan for 1998-2000 identified specific strategies and deliverables addressing time and cost. The regulation setting out specific timeframes for decisions in the review process was expected to be in place by the fall of 1998. As of November 2, 1998, the regulation had been drafted and was in the process of receiving final approval.[95]

Funding for Water and Sewage Projects[96]

Beginning on April 1, 1994, water and sewage projects were funded under the Municipal Assistance Program (MAP). Grants were based on a number of weighted factors. MAP had committed $400 million to assist municipalities with 229 construction projects with total costs of over $800 million by March 31, 1997.

Project Approval

Proposed projects had to address one or more of a series of provincial priorities, including environment/health and water efficiency/system optimization.

---

[94] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 123.

[95] Memorandum from John Fleming, 2 November 1998.

[96] In August 1997, the government announced its revised *Who Does What* package. Its components, subject to passage by the Legislature, included 100% municipal responsibility for sewer and water.

Applications were ranked and scored. A cutoff score was established, depending on funding availability.

MAP introduced the promotion of water conservation, as well as regular maintenance and efficient use of existing facilities. The 1993/94 audit of its immediate predecessor found that the need for many projects could have been eliminated or deferred had water conservation measures been taken. At the time, Ministry officials indicated there was little incentive for implementing such measures since municipalities were eligible for larger grants for expansion than rehabilitation, even though some should have undertaken the latter type of project.

New project applications under MAP were being evaluated at the time of the previous audit. Despite a 1994 recommendation, the Ministry's response and a progress report forwarded to the Standing Committee on Public Accounts in 1995, the current audit found there continued to be no required review of water conservation and system optimization measures to be implemented before expansion projects were approved for provincial funding.

The Auditor recommended that municipalities be required to review water conservation and system optimization measures and implement any applicable cost-effective measures before expansion projects are eligible for provincial funding.

A review of MAP application files found many lacked supporting documentation. This was of particular concern in those cases where eligibility for an increased grant rate was possible if certain requirements were met. It led to the recommendation that the appropriate documentation is received to substantiate critical information on the application that may have a direct impact in determining eligibility and the amount of provincial funding for water and sewage projects.

The Minister of the Environment and Energy announced the three-year, $200 million Provincial Water Protection Fund in August 1997.[97] It was designed to help municipalities requiring financial assistance to upgrade water and sewage systems "in response to specific health and environmental problems."[98] The new fund is completely separate from MAP, which has been discontinued.

To differentiate the Fund from MAP, the Committee heard that administrative changes have been made in the applications for funding and to the terms of reference for studies receiving money. Municipalities are required to examine various options, including water efficiency, system optimization, area joint servicing arrangements, and private system upgrades. These options were said to help ensure that the most cost-effective solution was selected and to defer or eliminate capital expansion.

---

[97] Ministry staff told Committee members that approximately $80 million was left in the Fund.
[98] Ontario, Ministry of the Environment and Energy, "Sterling establishes $200 million fund to protect quality of Ontario's drinking water," *News Release*, 28 August 1997.

The study component requires applicants to commit to a report to the Ministry on the implementation of the results of optimization and efficiency studies. Municipalities are provided with documentation outlining program criteria and eligibility. Funding is now committed only when municipalities provide complete documentation, including an environmental study report in keeping with the EAA.

Monitoring Grant Payments

Funding advances were based on the previous quarterly expenditures claimed and forecasted expenditures for the current quarter. Projects were subject to a 10% holdback until a final audit on the completed project was conducted by a Ministry evaluation engineer. The audit staff's review of relevant work performed by the Management Audit Branch found grant payments were not monitored on a timely basis to ensure funds were spent on intended purposes. Many projects were also said to not file final claims upon completion. In some instances where final claims were filed, evaluation engineers often took months to determine expenditure eligibility.

The Auditor's concern about the timely recovery of grant overpayments resulted in his recommending that the Ministry better assess municipalities' cash flow requirements and more closely monitor when the claims for actual expenditures are being submitted. He also said the Ministry should actively follow up long-outstanding advances and expeditiously determine the eligibility of claimed expenditures.

Members were told that procedures for the flow of funds had been streamlined to ensure that they were made available commensurate with project needs. Municipalities are now required to provide cash flow projections in writing on a quarterly basis.

TRANSFER PAYMENT ACCOUNTABILITY

Ministry of Community and Social Services - Transfer Payment Agency Accountability and Governance

The audit examined accountability and governance issues pertaining to community-based, mostly non-profit agencies which deliver services on behalf of the Ministry. (It was completed by early 1997.) Most of the approximately 3,100 transfer payment agencies (TPAs) which work with the Ministry have volunteer boards of directors. In 1997/98, TPAs received about $2.1 billion in Ministry funding. They include child care centres, women's shelters, hostels, group homes, associations for community living, First Nations groups, municipalities, children's aid societies, and child and family invention programs.

The Standing Committee on Public Accounts looked at TPA accountability and governance issues with respect to part of the Ministry's Developmental Services Program in its *Annual Report 1996-97*. Concerns raised by the Provincial Auditor

in his *1996 Annual Report* and found in other similar transfer payment audits are echoed on a broader scale in the audit discussed in this section.

Principal Issues

The audit found that the Ministry chose not to involve itself in the day to day operations of TPAs. The Ministry was said to characterize its approach as one of 'overall service system management'. A review of Ministry practices indicated that they were generally ineffective in ensuring TPA accountability for financial performance and service delivery. Most of the Ministry's analysis and understanding of TPA operations was considered to be reactive rather than systematic. The results of these analyses and subsequent directions were often communicated informally and not documented.

With respect to governance, the audit found that the Ministry had not communicated clear expectations for board roles and responsibilities or their accountability to the Ministry. The Auditor concluded that significant improvement to TPA accountability was needed and that effective governance should be encouraged through the adoption of principles identified in the report's detailed audit observations.

Audit Observations and Committee Findings

Agency Accountability[99]

Service Outcomes

The Auditor considered measurable and meaningful service outcome expectations essential to the evaluation of service effectiveness and appropriateness, as well as the reasonableness of incurred costs. The audit found that service schedules, part of a TPA's annual budget request and agreement with the Ministry, generally included only high level descriptions of service activities and basic statistical information. Measurable and meaningful service outcomes were not provided where they could be established.

Audit staff were advised that an accountability framework approved in August 1991 had not been implemented at the time of the audit. Implementation of a similar accountability initiative for all social services was planned over the next two years. The Auditor reported awareness of services for which it was not practical to establish measurable outcomes. In such instances though, he felt there was a need for agreements between parties as to what constitutes appropriate service levels or outputs and evaluation criteria.

---

[99] One of the documents consulted during the audit was Management Board Directive 1–11, *Transfer Payment Accountability*. The Committee was advised during the hearings that the final draft of a new directive was going to Management Board in late August 1998. It was said to place greater emphasis on benchmarks for 'soft' services. A copy of the new directive, as approved by Cabinet, was received as the Committee's report was being finalized.

Ministry staff agreed with the Auditor that, where practical, they needed to set measurable performance targets and indicators, compare results to targets and monitor the cost of achieving results. Establishing and monitoring service outcomes, particularly those for human services, was considered a complex undertaking and would be addressed in stages. Initial performance measures for accountability had been established as part of the 1997/98 business plan.

Members heard how existing performance measures were being refined and new ones being developed with respect to child welfare and young offenders. In terms of child welfare, discussion touched on such issues as the standard risk assessment model, enhanced training for child protection workers and an external review of the way the Ministry upholds its legal responsibilities to hold Children's Aid Societies accountable. Reduced recidivism was the performance measure described with respect to young offenders.

Agency Funding Requests and Approvals

Most TPAs are required to submit standardized budget request packages by August 31 of the relevant fiscal year. Requests are reviewed prior to funding approval, but the audit of the review and approval process revealed concerns. Among its findings were across-the-board percentage changes to most base budgets without regard to prior years' surpluses, deficits or changes in service demand. It also found that most budgets were not reviewed and approved until October or November. While acknowledging that the Ministry had recognized the need to relate funding requests and approvals to the value of services, the Auditor believed that the review and approval process would be improved if detailed analyses of total service costs per unit of service were required on a periodic basis.

Ministry staff reported that they already critically assess requests for funding and ensure that amounts approved reflect the demand for and the value of services provided. This was done in the course of annual budget negotiations with each TPA. The Ministry recognized the need to increase its efforts to rationalize service costs.

Much of the Ministry's attention in the area of rationalizing service costs has been focused on residential care. A recently completed study looked at finding ways to quantify residential support and promote a more equitable distribution of resources. Developmental services stakeholders' concerns about the study had led to a community-based advisory group review. It was to report back to the Ministry. Work has also begun on setting provincial benchmarks linking funding to appropriate levels of children's services.

When questioned about variations in funding levels for residential care, Ministry staff cited two principal reasons: the history of base funding and wide-ranging levels of individual support. Members were assured that ranges within benchmarks would recognize issues related to access such as travel time, travel costs and availability of services.

Annual Program Expenditure Reconciliations (APERs)

APERs reconcile a program's eligible expenditures with its approved budget to identify surpluses. Agencies are usually required to submit an APER for each program funded, along with an audited agency financial statement, no later than four months after the end of the fiscal year. According to the Auditor, an effective and timely APER process could help to compensate for some review and approval deficiencies. However, the audit found the process was neither timely nor effective. For example, some APERs had not been reviewed or approved for prolonged periods of time and funding surpluses were often not recovered.

Ministry staff agreed with the Auditor that both the APERs and audited TPA financial statements should contain enough detailed and comparable information to allow for the detection of ineligible or inappropriate expenditures. Steps had been taken to inform TPAs about the Ministry's financial policies. The APER form and instructions had been extensively revised this year. The package sent to TPAs contained all relevant policies and included extensive lists of eligible and ineligible expenditures.

Other Accountability Requirements

The audit of financial and service-related information in the Ministry's files indicated it was inadequate to support an effective service management role on the part of the Ministry. The Auditor believed that the Ministry had to have a clear understanding of its role in the accountability process as a starting point for an effective accountability framework. It also had to identify the information it needed to make informed judgments.

The Auditor recommended that the Ministry define its service management role and responsibilities in a way that allowed it to effectively establish and monitor service delivery. Ministry staff believed it was obligated to ensure that TPAs understand and agree to their roles and responsibilities. Reference was made to the service contracts that each has with the Ministry. These documents outline both parties' obligations and include financial reporting on a quarterly basis.

A comprehensive performance management system linking business planning, performance contracts and service management was being developed by the Ministry. A recently implemented service management information system, available in all area and local offices, will help to monitor the financial management process and TPA performance.

Ministry staff were asked about the number of full-time equivalent positions monitoring TPAs during the hearings. In a written response, the Committee was told that as of July 15, 1998, there were 69 program supervisors and program review officers in the social assistance program and 194 program supervisors and licensing officers for other transfer payment programs.

Committee Comment on Accountability

The Committee has a continuing interest in the issue of transfer payment accountability. That interest spans the broad range of transfer payment recipients who have entered into a partnership with the Ontario government.

A little more than two years ago, the Committee forwarded the Provincial Auditor's proposed amendments to the *Audit Act* to the Minister of Finance. Those amendments would provide the Auditor "with the discretionary authority to perform value for money audits of organizations ... which receive grants" from the province or an agency of the Crown.[100]

In his September 1996 response to the Committee, the Minister noted that a number of initiatives were then underway which could result in significant restructuring of the province's transfer payment arrangements. He thought that it might be more appropriate to "assess needed changes to the auditing of transfer payments following the restructuring."[101]

Since the receipt of the Minister's reply, bills affecting the administration and delivery of public services in the province have been passed and brought into effect. The Committee also notes that the *1997 Ontario Budget* proposed the 'Public Sector Accountability Act', which has yet to be introduced.

Two Private Members' bills, both of which amended the *Audit Act*, were introduced in 1996, during the current parliament's first session. One, Bill 74, the *Audit Amendment Act, 1996*, was reported by this committee and then ordered for third reading. The second, Bill 89, the *Accountability Improvement Act, 1996*, was referred to another committee of the Legislature. Neither had been reintroduced in the Legislature at the time of writing.

Recommendation:

19. Action should be taken to amend the Audit Act to improve transfer payment accountability to the Legislature and to taxpayers for value for money.

Agency Governance

Improvements in the Ministry's accountability relationship with agencies were seen as increasing its reliance on boards of directors. Before this was warranted though, the Ministry would have to define and make known boards' roles and responsibilities in the overall service system management process and their accountability to the Ministry. It would also have to provide guidance on operating policies and procedures. The audit found the necessary conditions had yet to be established. The report referred to provincial associations which had developed accreditation processes to assess such things as governance frameworks. It advised the Ministry to examine their adequacy and the way in which they were carried out.

---

[100] Office of the Provincial Auditor, *1997 Annual Report*, p. 298.
[101] Ibid., p. 299.

Staff agreed that the Ministry must define the results that it seeks from TPA boards, that it should monitor and measure results, and that it should evaluate any TPA's performance in light of its contract with the government. A 'locus' of responsibility for governance had been established within the Ministry, but it would take some time to piece a framework together. When asked about criteria requiring that boards be reflective of a broader community, the Members heard that the Ministry was struggling with trying to find a balance between representativeness and independence. In the case of Children's Aid Societies, staff did allow that more stringent requirements respecting representativeness and the nature of a person's expertise would be prescribed.

Recommendation:

20. The Committee supports each of the recommendations respecting TPA accountability and governance made by the Provincial Auditor. It also notes the Ministry's positive responses to those recommendations.

GENERAL ISSUE

Office of the Provincial Auditor - Year 2000: The Millennium Bug

The provincial government's state of technical preparedness for the year 2000 was the subject of a special report tabled by the Provincial Auditor in June 1998. Shortly after the report was released, the Auditor provided Committee members with an overview.

The Office of the Provincial Auditor issued a special report because it did not feel the issue could wait until the release of its annual report in the fall. The report's overall conclusion was that the government needed to significantly increase the pace of its Year 2000 efforts.

While he acknowledged that Management Board Secretariat was responsible for corporate planning and had a decision-making structure in place, the Auditor told Members that there was considerable variation in the situation in individual ministries. With respect to 'mission-critical projects', some were deemed on target, some needed acceleration and others were said to require significant acceleration.[102] The Auditor agreed with giving priority to mission critical projects but noted that only limited work had been done in assessing the extent of the problem with respect to thousands of other less critical systems.

The report's recommendations covered a range of issues. To begin, a call was made for the development and testing of realistic contingency plans, and to speed

[102] Mission-critical projects were "defined as those ministry computer systems that are essential to a ministry's operations or its ability to provide service to Ontarians." Management Board of Cabinet approved 63 such projects in December 1997. See Ontario, Office of the Provincial Auditor, *Year 2000: The Millennium Bug* (Toronto: The Office, June 1998), p. 2.

up compliance efforts. The report went on to ask ministries to ensure appropriate resources were assigned to the problem. Emphasis was placed on the need to ensure sufficient human resources through formal plans in each ministry and competitive compensation policies.

Other recommendations included the need for detailed plans for each phase of mission-critical projects and a detailed test plan for each project, as well as the implementation of an independent quality assurance process. Attention should also be paid to what the Auditor referred to as phase 2, an inventory and assessment of all non-mission critical projects' hardware and software components, and identification of embedded systems and data interfaces.

Government Response

Focussing on 63 mission critical projects had been the government's initial priority. Progress on each project was being assessed on a monthly basis. As of December 31, 1997, 25 projects had been identified as needing significant acceleration in order to meet the December 31, 1998, conversion target date. That number had been reduced to 12 by March 31, 1998.

The second phase of the Year 2000 initiative began in May 1998. The government's focus has expanded to include business critical systems, the broader public sector and external relationships. It will also complete an inventory and assessment of all hardware and software components.

In order to ensure that scarce resources were not diverted from Year 2000 projects, the projects' priority was being emphasized. Year 2000 was already a standing agenda item on senior management committees in several ministries and on the government's senior management steering committees for information and information technology. Deputy ministers were responsible for balancing policy and legislative initiatives with Year 2000 priorities.

The government concurred with the need for competitive staff compensation policies for the required expertise. Work was underway to ensure critical staff resources were in place, and external resources had been and were being acquired to address shortages.

Risk management strategies had been recognized as a priority and contingency plans for key operating systems had been in place for some time. While some independent quality assurance was underway, the process continued to be enhanced. Detailed test plans had been developed for each mission critical project and were being continually refined and enhanced. Testing had begun as early as July 1997; most ministries intended to begin testing in 1998.

RECOMMENDATIONS

Ministry of the Attorney General – Courts Administration Program

1. The Ministry should systematically collect and analyze information on caseflow to better understand causes and trends. It should also measure the impact of initiatives such as the pilot projects on mediation.

2. The Ministry, together with the Judiciary, should improve the performance and effectiveness measures which contribute to a modern, more accessible and more effective justice system.

3. The Ministry should report to the Committee on the effectiveness of its new collection system, as and when requested by the Committee.

Ministry of Education and Training – Ontario Student Assistance Program

4. If the introduction of an ICLRP is not feasible in the near future, the Ministry should examine the best practices employed in other jurisdictions to reduce the risk and cost of defaulted student loans.

5. The Ministry should work with postsecondary institutions to minimize defaults and the abuse of funds received.

6. Postsecondary institutions should be required to provide mandatory formal entrance counselling to OSAP recipients so that they understand their debt obligations.

7. The Committee believes that acting upon the Provincial Auditor's recommendations dealing with electronic information systems (e.g. databases) could do much to alleviate concerns about the administration of OSAP. It asks that the Ministry report within a year of the release of this report on the progress it has made in responding to those recommendations.

8. The Ministry should determine the practices in PVSs that lead to higher student default rates and take action to correct them. It is asked to report to the Committee on its progress, as and when requested by the Committee.

Ministry of Transportation – Commercial Vehicle Safety and Regulation

9. After analyzing the major causes of accidents, the Ministry should develop a driver profile to identify what type, if any, of driver error was involved.

10. The Ministry should improve the methodology employed in its bus inspection process and increase the number of bus inspections it performs.

RECOMMENDATIONS

Ministry of the Attorney General – Courts Administration Program

1. The Ministry should systematically collect and analyze information on caseflow to better understand causes and trends. It should also measure the impact of initiatives such as the pilot projects on mediation.

2. The Ministry, together with the Judiciary, should improve the performance and effectiveness measures which contribute to a modern, more accessible and more effective justice system.

3. The Ministry should report to the Committee on the effectiveness of its new collection system, as and when requested by the Committee.

Ministry of Education and Training – Ontario Student Assistance Program

4. If the introduction of an ICLRP is not feasible in the near future, the Ministry should examine the best practices employed in other jurisdictions to reduce the risk and cost of defaulted student loans.

5. The Ministry should work with postsecondary institutions to minimize defaults and the abuse of funds received.

6. Postsecondary institutions should be required to provide mandatory formal entrance counselling to OSAP recipients so that they understand their debt obligations.

7. The Committee believes that acting upon the Provincial Auditor's recommendations dealing with electronic information systems (e.g. databases) could do much to alleviate concerns about the administration of OSAP. It asks that the Ministry report within a year of the release of this report on the progress it has made in responding to those recommendations.

8. The Ministry should determine the practices in PVSs that lead to higher student default rates and take action to correct them. It is asked to report to the Committee on its progress, as and when requested by the Committee.

Ministry of Transportation – Commercial Vehicle Safety and Regulation

9. After analyzing the major causes of accidents, the Ministry should develop a driver profile to identify what type, if any, of driver error was involved.

10. The Ministry should improve the methodology employed in its bus inspection process and increase the number of bus inspections it performs.

11. The Ministry should conduct a review of staff reporting relationships to improve the current reporting structure to ensure it results in more effective and efficient management.

Management Board Secretariat – Central Collection Services

12. Management Board Secretariat should provide the Committee with a status report on its collection activities after the change from a 90 day to a 180 day standard for transferring overdue accounts to CCS, as and when requested by the Committee.

Ministry of Health – Public Health Activity

13. In light of the new funding arrangements in place since January 1, 1998, the Ministry should prepare an annual report to the Legislature on the Public Health Activity. That document should be based on reports to the Ministry from individual boards of health in which those bodies demonstrate their compliance with provincial public health standards and objectives.

14. The Ministry should ensure that systems are developed to attain the vaccine coverage targets found in the Mandatory Health Programs and Services Guidelines and that appropriate corrective action is taken when necessary.

15. The Ministry should initiate procedures to ensure vaccines are purchased only when and if necessary, and at a reasonable cost.

16. The Ministry should determine if there is sufficient legal basis to support the mandatory screening of high-risk groups.

Ministry of the Environment and Energy – Conservation and Prevention Division

17. The Ministry should expedite its review of refillable container legislation and introduce amendments to that legislation.

18. Action should be taken to amend the Audit Act to improve transfer payment accountability to the Legislature and to taxpayers for the purposes of value for money.

Ministry of Community and Social Services – Transfer Payment Agency Accountability and Governance

19. Action should be taken to amend the Audit Act to improve transfer payment accountability to the Legislature and to taxpayers for the purposes of value for money.

20. The Committee supports each of the recommendations respecting TPA accountability and governance made by the Provincial Auditor. It also notes the Ministry's positive responses to those recommendations.

APPENDIX A

Standing Committee on Public Accounts
Schedule of Public Hearings on the
Provincial Auditor's Annual Report and Other Issues

Standing Committee on Public Accounts
Schedule of Public Hearings on the Provincial Auditor's Annual Report and Other Issues

1998	
Date	**Presenter and Issue***
February 18, 1998	Ministry of the Attorney General - Courts Administration Program (3.01)
February 19, 1998	Ministry of Education and Training - Ontario Student Assistance Program (3.06)
March 11, 1998	Ministry of Health - Public Health Activity (3.10)
March 12, 1998	Ministry of Transportation – Commercial Vehicle Safety and Regulation (3.13)
June 4, 1998	Ministry of Finance - Reporting of Contingency Funds in 1996/97 Public Accounts
June 11, 1998	Management Board Secretariat – Central Collection Services
June 18, 1998	Ministry of Environment and Energy - Conservation and Prevention Division (3.07)
June 18, 1998	Provincial Auditor - *Year 2000: The Millennium Bug*
June 25, 1998	Ministry of Community and Social Services - Transfer Payment Agency Accountability and Governance (3.04)

* The number in brackets represents the corresponding section of the Provincial Auditor's *1997 Annual Report*.

APPENDIX B

Glossary of Acronyms

Acronyms

Acronym	Complete Title
APER	Annual Program Expenditure Reconciliation
CCMTA	Canadian Council of Motor Transport Administrators
CCS	Central Collection Services
CICA	Canadian Institute of Chartered Accountants
CSL	Canada Student Loan
CSR	Corporations Supporting Recycling
CTA	Canadian Trucking Association
CVOR	Commercial Vehicle Operator's Registration
CVSA	Commercial Vehicle Safety Alliance
EAA	*Environmental Assessment Act*
EDI	Electronic Data Interchange
FBA	Family Benefits
GLG	General Legislative Grant
GSB	Grievance Settlement Board
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Point
HPPA	Health Protection and Promotion Act
HRDC	Human Resources Development Canada
ICLRP	Income Contingent Loan Repayment Plan
ICON	Integrated Court Offences Network
IJTP	Integrated Justice Technology Project
IRIS	Immunization Record Information System
MAP	Municipal Assistance Program
MBS	Management Board Secretariat
MOH	Medical Officer of Health
MSU	Medical Surveillance Undertaking
MVIS	Motor Vehicle Inspection Station
ODC	Ontario Development Corporation
OFRC	Ontario Financial Review Commission
OHIP	Ontario Health Insurance Plan
OMMRI	Ontario Multi-Material Recycling Inc.

Acronym	Complete Title
OPSEU	Ontario Public Service Employees Union
OSAP	Ontario Student Assistance Program
OSL	Ontario Student Loan
PCA	Private Collection Agency
PSAAB	Public Sector Accounting and Auditing Board
RCO	Recycling Council of Ontario
RDIS	Reportable Disease Information System
RFP	Request for Proposals
RPDB	Registered Persons Data Base
STD	Sexually Transmitted Disease
TB	Tuberculosis
TPA	Transfer Payment Agency

APPENDIX C

Provincial Penalties for Providing False Information on Student Assistance Forms

Source: Memorandum from Helmut Zisser, Director, Student Support Branch, Postsecondary Division, Ministry of Education and Training, "Further Questions from the Standing Committee on Public Accounts – Ontario Student Assistance Program," 9 April 1998.

Province	Penalty/Comments
British Columbia	• if fraud is suspected, the case is referred to the RCMP for prosecution • action is rarely taken by the RCMP and occasionally out of court settlements are negotiated • eligibility for future student aid is denied
Alberta	• if a false statement is made on an application, future aid is suspended and can be re-instated one year after the inappropriately received funding is repaid • more serious cases are reviewed for court action • charges in serious case are made under the Criminal Code or sections of provincial student assistance legislation • about 30 to 35 cases per year are under active investigation
Saskatchewan	• if fraud is suspected, the case is referred to the RCMP for prosecution under the Criminal Code • eligibility for future student aid is denied • about 15 cases per year are forwarded for prosecution
Manitoba	• if it is determined that funding was received inappropriately, the amount of assistance provided in future years is reduced to recover the overpayment • "blatant" cases of abuse are referred to the RCMP for prosecution under the Criminal Code and are denied student aid in the future • less than 10 cases per year are forwarded to the RCMP, but legal proceedings are rarely initiated
Ontario	• if a student receives OSAP assistance through the misrepresentation or non-disclosure of information, the possible consequences include: . re-assessing the student's OSAP entitlements with the correct information . requesting all previous OSAP awards to be repaid . denying the student future eligibility to access funding through OSAP . referring the student/situation to the appropriate law enforcement agency for possible prosecution under the Criminal Code of Canada • in the 1997-98, 498 students were placed on the Ontario Restricted List for providing incorrect information on their OSAP application forms

Province	Penalty/Comments
	• the ministry is presently concentrating its efforts on identifying student assistance recipients who may be inappropriately receiving OSAP and social assistance at the same time; in the past year the ministry has provided information requested by the O.P.P. for about 25 cases that they are investigating for social assistance fraud
Quebec	• if a false statement is made on an application, future aid is suspended and can be re-instated two years after the inappropriately received funding is repaid • in addition, provincial legislation provides for a $250 to $1,500 penalty through the justice system; however, due to associated legal costs, cases are not pursued through the justice system
New Brunswick	• if a student inappropriately receives student aid as a result of making false statements, the amount of inappropriately received funding is deducted from any subsequent student loans • assistance in future years is not denied • rarely, if ever are cases referred to the RCMP for prosecution
Nova Scotia	• if a student inappropriately receives student aid as a result of providing incorrect information, the amount of inappropriately received funding is deducted from any subsequent student loans • "serious" cases where students have provided fraudulent information (e.g., claimed to be married but are single), are referred to the RCMP for prosecution under the Criminal Code • about 25 cases per year are referred for prosecution which result in legal proceedings initiated in about 5 cases per year • individuals are denied future student assistance only if a conviction is obtained
Prince Edward Island	• if a student inappropriately receives student aid as a result of making false statements, the amount of inappropriately received funding is deducted from any subsequent student loans • although provisions exist for prosecution through the justice system, no legal action has been taken against a student in recent years
Newfoundland	• information requested but not yet received as of April 9th

Source: MET Survey conducted April 1998

APPENDIX D

Update on Ministry of Transportation Commercial Vehicle Safety and Regulation Initiatives – October 1998

Source: Memorandum from Jill Hutcheon, Assistant Deputy Minister, Safety and Regulation Division, Ministry of Transportation, "Further Questions from the Standing Committee on Public Accounts Re Commercial Vehicle Safety and Regulation," 30 October 1998.

Initiative	Comments
Higher fines for unsafe operators	Bill 55 went into effect in October 1996, increasing the fines for safety related offences under the *Highway Traffic Act*. Ontario now has the highest statutory fines for commercial vehicles in North America.
Carrier Safety Rating	Ontario will commence implementation of Carrier Safety Rating in March 1999 with a two month "education and awareness" campaign. In May 1999, Ontario will issue 'unsatisfactory' ratings to carriers operating within Ontario based on the carrier's Commercial Vehicle Operator's Registration (CVOR), followed by conditional and satisfactory ratings between August and December 31, 1999.
Expanding powers to refuse to issue a CVOR	In the fall of 1996, Bill 92 was passed giving the Registrar of Motor Vehicles greater powers to revoke the operating privileges of previously sanctioned carriers. The legislation also prevents the transfer of vehicles of sanctioned carriers to other entities to avoid the real effect of the sanction. The regulations to support these changes went into effect in the fall of 1997.
Mandatory reporting of fleet sizes and distances travelled	On November 28, 1997, other sections of Bill 92 were proclaimed that require all CVOR holders to notify the Ministry of fleet size changes and information on distance travelled in Ontario during the year. This information is necessary for the Ministry to fine tune its intervention and sanction process. To date, approximately 18,000 commercial vehicle operators have provided the Ministry with their fleet size and distance travelled information.
Absolute liability offence for wheel separations	Since the passage of Bill 138 in July 1997, wheel separations have been an absolute liability offence, which means no excuses are accepted. Fines for wheel separations range from $2,000 to $50,000. Since the passage of the wheel separation offence on July 3, 1997, there has been a downward trend in the year to year occurrences of wheel separations from commercial trucks in Ontario. From July 1997 to July 1998, there were 19 convictions based on the wheel off charge, with fines as high as $15,000.
Plate removal	Enforcement officers conducting Commercial Vehicle Safety Alliance (CVSA) inspections have been authorized to remove the plates on vehicles where an inspection reveals an out-of-service defect and two or more other defects exist. Before the truck is allowed back on the road, the vehicle must undergo a safety inspection and be re-certified.

Enhancing carrier enforcement	The Ministry has hired 80 more enforcement officers and deployed these officers at 10 strategically located truck inspection stations which are now operating around the clock to the extent possible. Some locations are currently closed for upgrades to the facility.
Training and certification of wheel installers	Since September 1996, through the cooperative efforts of industry and government, more than 12,000 wheel installers have been trained to perform internal wheel inspections and reinstallation.
Mandatory air brake training	As of November 1, 1996, all individuals who wish to adjust air brakes must be trained and certified to do so. To date, more than 10,000 air brake adjusters have been trained and certified.
Axle weight moratorium	On July 22, 1996, the moratorium on axle weight enforcement was lifted, bringing gravel haulers back within axle weight controls.
Shipper accountability	Shippers in all sectors of Ontario's industry now share accountability for axle and gross weight overloads on trucks.
Automated monitoring of trucks	AVION, an electronic monitoring system that rewards safe carriers with fewer inspection stops, went into operation in July 1996. The evaluation period for AVION is to end in the fall of 1998, at which time expansion of the program will be considered.
New performance-based facility audit program	The Ministry is participating in the National Audit Standard which sets forth criteria under which safety audits of carriers will be mandatory. Ontario will commence rollout of this initiative with (Carrier Safety Rating) with an education and awareness period in March and April. Audits will commence according to the new criteria in May 1999.
Commercial vehicle impoundment	On February 2, 1998, the commercial vehicle impoundment program took effect. Commercial vehicles with critical defects are impounded for 15 days. Second and third incidents over a two year period carry a 30 and 60 day impound period, respectively. To date, 185 vehicles have been impounded with the primary cause being inadequate brakes.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

RAPPORT ANNUEL 1998

1re Session, 37e Législature
48 Elizabeth II

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Gary Carr,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

John Gerretsen

Queen's Park
Décembre 1999

ISSN 1492-1170

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
ACTUEL

JOHN GERRETSEN
Président

JOHN CLEARY
Vice-président

JOHN HASTINGS

BART MAVES

MARILYN MUSHINSKI

SHELLEY MARTEL

JULIA MUNRO

RICHARD PATTEN

Tonia Grannum
Greffière du comité

Ray McLellan
Recherchiste

ERRATA

Rapport annuel 1998 du Comité permanent des comptes publics

Page 77 : À la place de recommandation 19 il faut lire recommandation 18.

Page 78 : À la place de recommandation 20 il faut lire recommandation 19.

Recommandations :

Page 2 : La recommandation 18 dans la partie « Ministère de l'Environnement et de l'Énergie » est à supprimer.

Page 3 : À la place de recommandation 19 et 20 dans la partie « Ministère des Services sociaux et communautaires » il faut lire recommandation 18 et 19 respectivement.

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
(à la fin de la 36e législature)

BERNARD GRANDMAÎTRE
Président

RICHARD PATTEN
Vice-président

MARCEL BEAUBIEN

JEAN-MARC LALONDE

PETER L. PRESTON

TERENCE H. YOUNG

BILL GRIMMETT

SHELLEY MARTEL

JOSEPH N. TASCONA

Donna Bryce
Greffière du comité

Elaine Campbell
Recherchiste

Table des matières

INTRODUCTION 1

PROGRAMMES PRÉCIS 1

Ministère du Procureur général - Programme d'administration des tribunaux 1

Questions principales 2

Constatations de la vérification et conclusions du Comité 2

Ministère de l'Éducation et de la Formation - Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario 11

Questions principales 12

Constatations de la vérification et conclusions du Comité 12

Ministère des Transports - Sécurité et règlements concernant les véhicules utilitaires 21

Questions principales 21

Constatations de la vérification et conclusions du Comité 22

GESTION DES FINANCES PROVINCIALES 40

Secrétariat du Conseil de gestion - Service central de recouvrement 40

Vérification spéciale 40

Rapport annuel 1997 du vérificateur provincial 41

Audiences du Comité permanent des comptes publics 42

Ministère des Finances - Déclaration des réserves dans les comptes publics de 1996-1997 48

TRANSFERT DE LA PRESTATION DES SERVICES 48

Ministère de la Santé - Activité de la santé publique 48

Questions principales 49

Constatations de la vérification et conclusions du Comité 49

Ministère de l'Environnement et de l'Énergie - Division de la conservation et de la prévention 64

Questions principales 64

Constatations de la vérification et conclusions du Comité 65

RESPONSABILISATION DES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE PAIEMENTS DE TRANSFERT 72

Ministère des Services sociaux et communautaires - Responsabilisation et gouverne d'entreprise des organismes bénéficiaires de paiements de transfert 72

Questions principales 73

Constatations de la vérification et conclusions du Comité 73

QUESTION D'ORDRE GÉNÉRAL 78

Bureau du vérificateur provincial - an 2000 : le bogue du millénaire 78

Réponse du gouvernement 79

RECOMMANDATIONS 1

ANNEXE A : Calendrier des audiences publiques du Comité permanent des comptes publics sur le rapport annuel du vérificateur provincial et autres questions
ANNEXE B : Glossaire des acronymes
ANNEXE C : Pénalités provinciales à quiconque fournit de faux renseignements sur les formulaires de demande d'aide aux étudiantes et étudiants

Annexe D : LE POINT SUR LES INITIATIVES DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE RÉGLEMENTATION DES VÉHICULES UTILITAIRES - OCTOBRE 1998

INTRODUCTION

Le *Rapport annuel 1998* du Comité permanent des comptes publics documente les activités et les constatations du Comité pour le premier semestre de 1998. Pendant cette période, le Comité a examiné en tout ou en partie les sept sections du *Rapport annuel 1997* du vérificateur provincial. Il a également entendu un exposé sur le rapport déposé par le vérificateur provincial devant l'Assemblée législative en juin 1998 et intitulé *L'an 2000 : le bogue du millénaire*. Le calendrier des audiences du Comité se trouve à l'annexe A.

Le personnel des ministères concernés a témoigné devant le Comité pour répondre au rapport sur leur vérification ou à d'autres sujets à l'étude, pour fournir des renseignements supplémentaires, énumérer les mesures prises et répondre aux questions et préoccupations des membres du Comité. Leur témoignage a permis aux membres du Comité de mieux saisir les questions soulevées par le vérificateur provincial.

Afin de mettre en lumière les questions principales que soulèvent les sujets examinés par le Comité, le rapport a été structuré par thèmes. Les questions se rapportant à des programmes précis sont suivies de celles portant sur la gestion des finances provinciales, le transfert de la prestation des services et le transfert de la responsabilité des paiements. On trouvera une catégorie de questions générales à la fin du rapport. Un glossaire des acronymes utilisés dans le rapport est fourni à l'annexe B.

Les observations du vérificateur et les constatations du Comité présentées dans le présent rapport ne sont que des aperçus. On recommande aux lecteurs de consulter le *Rapport annuel 1997* du vérificateur provincial et le journal des débats pertinent du Comité pour obtenir plus de détails. Les réponses initiales des ministères dont il est fait mention dans le rapport proviennent du rapport du vérificateur provincial.

PROGRAMMES PRÉCIS

Ministère du Procureur général - Programme d'administration des tribunaux

Le programme d'administration des tribunaux (le Programme) dispense un soutien au système judiciaire, qui comprend environ 250 palais de justice répartis entre la Division provinciale, la Division générale et la Cour d'appel de l'Ontario. La plupart des affaires criminelles sont instruites dans la Division provinciale, qui s'occupe également d'infractions provinciales et de certaines questions relevant du droit de la famille. La Division générale traite des affaires criminelles plus graves de même que des affaires civiles, notamment les petites créances. La Cour d'appel entend les appels en matière criminelle aussi bien que civile. La vérification du Programme s'est terminée en mai 1997.

Questions principales

Bien que la vérification ait été effectuée à une époque où l'appareil judiciaire faisait l'objet d'une vaste restructuration, le vérificateur a mis en lumière un certain nombre de problèmes récurrents. Le premier concernait la nécessité d'établir un cadre de responsabilisation mieux défini entre le ministère et la magistrature (les tribunaux) pour faire en sorte que les ressources du Programme soient gérées de façon plus efficace. Bien que l'arriéré considérable des causes dans certains tribunaux était en bonne partie indépendant de la volonté des responsables du Programme, ceux-ci pouvaient aider la magistrature en lui fournissant une meilleure information sur les causes des retards.

L'amélioration de la qualité de l'information produite par le Programme contribuerait à créer un système judiciaire moderne, plus accessible et plus efficace, et l'adoption d'indicateurs de rendement permettrait de mesurer la contribution du Programme à la réalisation de cet objectif. Il fallait également fournir une meilleure information aux fins de la planification financière et de la prise de décisions. Le vérificateur souscrivait à la nécessité d'utiliser une meilleure technologie. Pour améliorer la fonction de perception des amendes, il fallait confier les amendes en souffrance au Service central de recouvrement dans des délais plus opportuns. On estimait toutefois que ce ne serait pas possible avant que le Secrétariat du Conseil de gestion termine la sélection des agences de recouvrement privées qui agiraient en qualité de mandataires du Service central de recouvrement.

Constatations de la vérification et conclusions du Comité

Les chefs des tribunaux (les juges en chef) ont fait part de leurs commentaires sur l'appareil judiciaire au cours de la vérification. Selon le juge en chef de la Cour de l'Ontario, Division générale, dans le cadre de tout examen ou vérification de l'administration de la justice, il faut tenir compte de son caractère unique comme créature de l'État. Par exemple, il n'est pas facile de définir ni de mesurer les buts de l'appareil judiciaire, car celui-ci ne se caractérise pas par la poursuite d'un objectif unique. Il faut parvenir à un résultat juste et équitable dans chaque affaire instruite, et les principaux intervenants de l'appareil judiciaire sont indépendants les uns des autres, ce qui constitue la pierre d'assise de l'impartialité.

Ces considérations ne signifient pas que l'administration de la justice ne doive pas rendre compte de son utilisation des ressources publiques. Le juge en chef souhaitait plutôt souligner que l'administration de la justice a besoin de ressources suffisantes pour atteindre son but, et qu'il est impossible de mesurer son efficacité uniquement d'après les critères courants de gestion des affaires.

Responsabilité

Le ministère et la magistrature remplissent tous deux des rôles administratifs qui sont essentiels au bon fonctionnement de l'appareil judiciaire. Le ministère s'occupe des questions liées à l'infrastructure (p. ex. personnel judiciaire, services de soutien et perception des amendes), alors que la magistrature s'acquitte des responsabilités inhérentes à sa fonction décisionnelle et œuvre indépendamment des autres branches du gouvernement. L'absence d'un partage clair des pouvoirs et des responsabilités qui en résulte signifie que la prise de décisions et la prestation des services sont moins efficaces qu'elles pourraient l'être. Dans son rapport, le vérificateur a mis en lumière les difficultés associées au budget du Programme. En 1996-1997, 80 pour 100 des dépenses de fonctionnement ont été affectées à la magistrature et au personnel judiciaire. La gestion du budget relève du ministère, mais celui-ci exerce très peu de contrôle sur la plupart des dépenses du Programme.

D'après le vérificateur, le ministère estimait que le système judiciaire devait être géré comme un partenariat et qu'il fallait établir un cadre de gestion qui définirait les responsabilités et fixerait des normes de rendement. Le document intitulé *Premier rapport du groupe de travail chargé de la Révision de la justice civile*, publié en 1995, concluait qu'il fallait établir une autorité unique, dotée d'une structure de responsabilité et d'imputabilité très claire, pour assurer que le système judiciaire demeure efficace. Entre-temps, le ministère a reconduit un protocole d'entente avec la Division provinciale et il a conclu un accord-cadre avec les chefs des tribunaux portant sur l'élaboration d'un plan de réforme de la gestion des services.

Le vérificateur s'est fait l'écho des sentiments du groupe de travail chargé de la *Révision de la justice civile* en recommandant que «le ministère et la magistrature veillent, dans le cadre de la réforme de la gestion des services judiciaires, à ce que l'on établisse clairement les modalités de reddition de compte et les responsabilités concernant l'obtention des résultats souhaités[1]». Le personnel du ministère a déclaré au Comité que les chefs des tribunaux et le ministère avaient mis sur pied un groupe de travail mixte dans le cadre de leur accord-cadre. Le groupe s'employait à élaborer le concept d'un conseil d'administration qui représenterait la magistrature, le gouvernement, le barreau et le public, et qui pourrait compter sur les services de professionnels relevant d'un directeur administratif. Dans son plan, le groupe prévoyait aussi l'élaboration d'objectifs et de normes pour le système ainsi que l'adoption de mesures de la responsabilité.

Le ministère était prêt à passer à l'étape de la planification du modèle, mais les chefs des tribunaux avaient des réserves. Ils s'interrogeaient sur la pertinence, pour eux, de siéger au conseil ou de participer directement à la gestion de l'organisme. On a dit au Comité que le juge en chef McMurtry avait manifesté de l'intérêt pour la poursuite du développement de l'organisme à l'occasion de la cérémonie

[1] Ontario, Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997* (Toronto : Le Bureau, 1997), p. 32.

d'ouverture des tribunaux en janvier 1998. Les autres avaient manifesté leur appui. Le ministère prévoyait de tenir une réunion à court terme avec les chefs des tribunaux pour discuter de la reprise de leurs travaux.

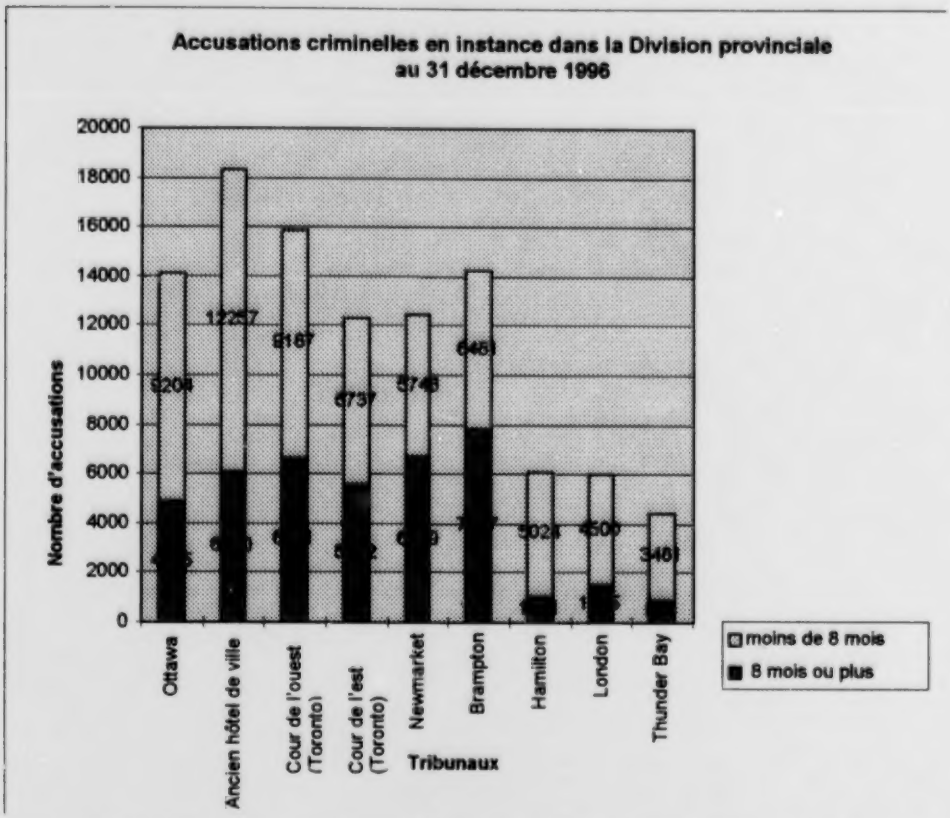
Arriérés

Dans l'arrêt Askov rendu en 1990, la Cour suprême du Canada énonçait le principe du droit de subir un procès dans un délai raisonnable, en l'occurrence de six à huit mois. Le précédent a entraîné la suspension de 50 000 accusations en Ontario.

Le ministère et la magistrature s'entendaient pour dire que les retards étaient dus entre autres aux raisons suivantes : parties non prêtes, juges et salles d'audience non disponibles, processus de préparation long et complexe des causes, procès longs et nombre croissant de personnes comparaissant devant les tribunaux sans être représentées par un avocat[2]. Les intérêts divergents des parties à une affaire pouvaient aussi contribuer aux retards. Le personnel chargé de la vérification a observé que la disponibilité des salles d'audience, à part quelques exceptions, n'était pas un facteur important de l'arriéré.

Les causes en instance continuaient de s'accumuler au moment de la vérification. En date du 31 décembre 1996, 36 pour 100 des accusations criminelles en instance dans la Division générale remontaient à plus de huit mois. Le tableau ci-dessous indique les accusations criminelles en instance dans la Division provinciale en date du 31 décembre 1996. Le nombre d'accusations criminelles datant de moins de huit mois est partout supérieur au nombre d'accusations remontant à huit mois et plus, sauf à Newmarket et à Brampton. Bien que la plupart des facteurs qui contribuent aux retards soient indépendants de la volonté du ministère, le vérificateur a déclaré qu'il était important que le ministère dispose de renseignements pertinents sur les raisons des retards à chaque étape de traitement d'une affaire.

[2] Ibid., p. 33.



Source : Ontario, Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997* (Toronto : Le Bureau, 1997), p. 33.

Le vérificateur a recommandé que le ministère et la magistrature recueillent et analysent systématiquement de l'information sur la progression des affaires en instance. Ils pourraient utiliser les résultats de l'analyse pour élaborer des stratégies permettant d'éliminer les arriérés.

Le personnel du ministère a déclaré aux membres du Comité que la province n'était pas sur le point de connaître une autre crise Askov, car le système avait évolué depuis le début des années 90. Par exemple, les accusations font maintenant l'objet d'un tri préalable, de nouvelles règles ont été adoptées pour les tribunaux criminels et les procureurs de la Couronne ont appris à gérer les causes de manière plus efficace pour assurer leur progression. La majorité des causes remontant à plus de huit mois étaient dans cette situation parce que la défense avait renoncé à la date limite et demandé une prolongation.

Le personnel du ministère reconnaissait qu'il serait utile de disposer de renseignements sur les raisons et la durée des délais pour chaque affaire. Cette information assurerait la reddition de comptes, fournirait un mécanisme de pré-alerte lorsque des accusations risquent d'être suspendues et permettrait d'élaborer des stratégies pour supprimer les causes fréquentes des retards. Le Système informatique intégré d'administration de la justice devait combler les besoins futurs d'information.

Il a été question de l'opération-éclair visant à réduire l'arriéré dans les tribunaux criminels annoncée par le Procureur général en novembre 1996. Le ministère a investi 2 millions de dollars dans les six tribunaux criminels ayant le rôle le plus chargé. (Le personnel a souligné que l'opération-éclair était une mesure provisoire.) En mai 1998, le nombre total d'accusations en instance devant ces tribunaux avait été réduit de 20,3 pour 100. Tirant parti de l'opération-éclair, la Division du droit criminel est en train de normaliser les méthodes de travail de la Couronne dans l'ensemble de la province. De concert avec la magistrature, le ministère élabore de son côté des stratégies pour rendre l'appareil judiciaire plus souple, c'est-à-dire pour faciliter le déplacement des ressources.

La création du Comité d'examen de la justice pénale est une autre initiative. Composé de juges, d'avocats de la défense et de procureurs de la Couronne, le Comité recherche des solutions pratiques pour régler les causes sous-jacentes de l'accumulation des affaires en instance.

Recours à la médiation

Toujours préoccupé par l'arriéré des causes en instance, le Comité a demandé par écrit au ministère de l'information sur le recours à la médiation. Celui-ci a répondu que l'information sur l'existence possible d'un lien quelconque entre la médiation et la réduction de l'arriéré des causes en instance dans le système de justice civile était limitée. Le ministère craignait que le fait de soumettre les médiateurs et le processus de médiation à des pressions indues «pour parvenir à un règlement afin de réduire le nombre de causes puisse nuire à l'intérêt des parties et à la satisfaction des utilisateurs[3].» Les évaluations du Programme tendaient à porter sur la satisfaction des parties à l'égard de l'appareil judiciaire sur le plan des économies de temps et d'argent. Dans plusieurs territoires de compétence, il n'y avait pas d'arriéré. Il a été question des programmes de médiation en vigueur au Minnesota et à Hawaï, qui avaient été élaborés en partie pour remédier à l'accumulation des causes en instance.

La médiation était considérée comme l'une des principales initiatives prises par le ministère pour moderniser et améliorer le système de justice civile de la province. Des projets pilotes étaient en place à Toronto et à Ottawa depuis 1994 et 1997 respectivement. Environ 42 pour 100 du nombre de causes soumises à la médiation à Toronto entre 1994 et 1997 ont été entièrement réglées. Selon une évaluation faite en 1995, plus de 95 pour 100 des avocats qui ont participé au programme y participeraient de nouveau. Quatre-vingt-neuf pour cent des clients considéraient que le processus de médiation avait été assez positif ou très positif. Au moment où il a fait parvenir sa réponse, le ministère prévoyait d'évaluer le projet pilote d'Ottawa au cours des prochains mois.

---

[3] Mémoire de Jacqueline Gumienny, Direction de l'élaboration des programmes, Division de l'administration des tribunaux, ministère du Procureur général, «Réponses aux questions du Comité des comptes publics», 25 mai 1998.

Le ministère estimait que l'adoption du processus de médiation améliorerait le système judiciaire. Il permettrait notamment de réduire les coûts engagés par les parties, de résoudre plus rapidement les différends et de diminuer possiblement le nombre de procès.

Le succès remporté par les deux projets pilotes, les constatations du groupe de travail chargé de la *Révision de la justice civile* ainsi que d'autres facteurs ont incité le Procureur général à annoncer la soumission obligatoire des affaires civiles (non familiales) à la médiation en janvier 1997. Le Procureur ayant décidé qu'il serait plus pertinent de recourir à une règle de procédure civile pour mettre en œuvre cette initiative, un projet de règle de médiation fut soumis au Comité des règles en matière civile[4] aux fins d'approbation. Le Comité et le Conseil des ministres ont tous deux approuvé depuis une règle de médiation, et le Règlement 194 pris en application de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* a été modifié[5] par l'ajout du Règlement 24.1 – Médiation obligatoire.

Le programme de médiation obligatoire est censé être mis en oeuvre en janvier 1999 à Toronto et à Ottawa dans le cadre d'un projet pilote, et fera l'objet d'une évaluation indépendante. Son application à l'échelle de la province devrait avoir lieu en même temps que celle de la gestion des causes civiles, qui fait partie du projet d'intégration du système judiciaire dont il est question ci-dessous. Les séances de médiation devront avoir lieu dans les 90 jours du dépôt du premier exposé de la défense. Les parties concernées choisiront un médiateur parmi une liste officielle de médiateurs du secteur privé[6].

Recommandation :

1. Le ministère doit recueillir et analyser systématiquement de l'information sur le volume des causes afin de mieux comprendre les causes et les tendances. Il doit en outre mesurer l'effet d'initiatives telles que les projets pilotes sur la médiation.

Systèmes d'information

Information sur les affaires en instance

Deux systèmes informatiques fournissent de l'information à la magistrature et aux procureurs de la Couronne. Les deux systèmes produisent des statistiques et de

---

[4] Le Comité des règles en matière civile peut établir des règles relatives aux pratiques et aux procédures de la Cour d'appel et de la Cour de l'Ontario (Division générale) dans toute la procédure civile, y compris la procédure du droit de la famille. Le Comité se compose de représentants de la magistrature, du barreau et du ministère.

[5] Ontario, ministère du Procureur général, «Règlement modifiant le Règlement 194 des Règlements refondus de l'Ontario de 1990 pris en application de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, en date du 6 novembre 1998, http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/manmed/rule.htm.

[6] Mémoire de la Direction de l'élaboration des programmes, Division des services aux tribunaux, ministère du Procureur général, réponses aux questions du Comité permanent des comptes publics sur le programme des services aux tribunaux, 30 octobre 1998.

l'information sur les activités, ventilées selon le tribunal et selon le type d'accusation, mais ils ne peuvent produire de l'information sur une affaire en particulier. La Division provinciale utilise le Réseau intégré d'information sur les infractions (RIII), système de macroordinateur à exploitation en ligne. Il s'agit d'un système désuet qui ne produit pas l'information et les rapports nécessaires. Dans la Division générale, on utilise le Système d'information statistique des tribunaux (SIST), qui recueille l'information auprès de chaque tribunal à l'aide de systèmes informatiques autonomes. Toutefois, le système présente des problèmes d'exactitude et de pertinence de l'information.

En 1994, le ministère, de concert avec le ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels, a lancé le Projet des stratégies d'intégration du système judiciaire. Cette initiative a abouti à la création du Système informatique intégré d'administration de la justice (SIIAJ) en 1996. Les besoins du programme d'administration des tribunaux devaient être satisfaits par le SIIAJ au cours des cinq prochaines années. À la fin de la vérification en mai 1997, les ministères étaient en train de négocier un contrat avec le fournisseur retenu, qui collaborerait avec eux pour redéfinir les procédés administratifs et élaborer des solutions technologiques.

Puisqu'on prévoyait que plusieurs années s'écouleraient avant que le SIIAJ puisse produire une meilleure information, le vérificateur a recommandé que le ministère collabore, entre-temps, avec la magistrature pour déterminer et fournir l'information pouvant améliorer la gestion des rôles et des causes. Dans sa réponse initiale, le ministère a parlé de l'élaboration de solutions provisoires en attendant que le SIIAJ soit prêt. Le personnel du ministère a déclaré que le nouveau système relierait les tribunaux, les avocats, les procureurs de la Couronne, la police et le personnel des services correctionnels. Il permettrait aussi de réduire la paperasse et d'éliminer les erreurs. En ce qui a trait aux tribunaux civils, il a été question d'un accès complet à l'archivage électronique, ce qui permettra d'éliminer le montant de 9 millions de dollars que le province doit verser tous les ans pour l'entreposage des documents.

Le nouveau système permettra d'établir un système de gestion des causes pour assurer le suivi des causes civiles, familiales et criminelles et améliorer l'élaboration des calendriers. La gestion des causes dans les tribunaux civils et de la famille est considérée comme une initiative hautement prioritaire, qui sera mise en œuvre au cours de la première étape d'implantation du SIIAJ.

Information financière

L'information disponible permettait de confirmer que les dépenses ne dépassaient pas les budgets, mais elle n'était pas suffisante pour évaluer l'efficience des activités. Le vérificateur a recommandé d'établir des coûts de référence pour évaluer l'efficience et que les responsables du Programme travaillent en collaboration avec les intervenants du système judiciaire pour déterminer la nature de l'information requise sur les coûts ainsi que la façon de recueillir cette information.

D'après la réponse initiale du ministère, une politique en matière d'information serait élaborée pour définir de façon précise les besoins en information et l'on mettrait au point un système d'information de la haute direction. Des indicateurs repères avaient été définis et le ministère s'employait à élaborer un schéma directeur pour calculer le coût total de la propriété des ressources en matière de systèmes.

Mesure et compte rendu de l'efficacité du Programme

Après avoir examiné ses activités en 1996-1997, le ministère a établi que l'une de ses activités de base consistait à mettre en place des tribunaux qui soient justes, rapides et accessibles. Le ministère a en outre élaboré plusieurs nouvelles stratégies regroupées en trois grands thèmes : la gestion des ressources de manière à mettre l'accent sur les affaires civiles et criminelles graves, l'adoption de modes différents de prestation des services et l'amélioration de la gestion. Malgré ces initiatives, le ministère n'avait pas élaboré de système de mesure permettant de comparer des indicateurs précis avec des points de repère. Au moment de la vérification, aucun mécanisme officiel n'avait été mis en place pour faire participer la magistrature à l'élaboration des indicateurs de rendement.

Le vérificateur a recommandé que le ministère, de concert avec la magistrature, détermine quels attributs de l'efficacité sont les plus pertinents pour ses activités. Il a également recommandé l'élaboration de points de repère et d'indicateurs de rendement expressément conçus pour le Programme. Bien qu'il soit difficile de mesurer certains aspects de l'appareil judiciaire, le personnel du ministère a affirmé que le ministère avait élaboré des mesures de rendement globales. En 1998-1999, un certain nombre de mesures seront axées sur les tribunaux. Le ministère avait entrepris l'élaboration de mesures à l'échelon des programmes afin d'établir des indicateurs et des objectifs de rendement plus précis. Il prévoyait de les mettre en œuvre avant le début de l'exercice 1998-1999.

Depuis la tenue de ses audiences, le Comité a appris que le ministère avait élaboré des mesures des programmes au début de 1998-1999 pour la Division des services aux tribunaux. Il s'employait présentement à les réviser pour mettre l'accent sur des indicateurs clés des progrès réalisés dans le domaine des projets et dans les activités de base. La Division participera «aux efforts élargis du ministère pour mettre à jour et améliorer les mesures de rendement globales[7]».

Recommandation :

2. Le ministère, en collaboration avec la magistrature, doit améliorer les mesures du rendement et de l'efficacité qui contribuent à la création d'un système judiciaire moderne, plus accessible et plus efficace.

[7] Mémoire de la Direction de l'élaboration des programmes, 30 octobre 1998.

Perception des amendes

Rapidité de la perception

La perception des amendes dues à la province par suite d'infractions aux lois provinciales ou au *Code criminel* fédéral relève du programme d'administration des tribunaux. La plupart des amendes ont trait à des infractions au *Code de la route*. En date du 31 mars 1997, le total des amendes impayées s'élevait à 316,5 millions de dollars. Plus de 75 pour 100 de ces amendes remontaient à plus d'un an. En moyenne, tous les mois, des amendes correspondant à un montant d'environ 4 millions de dollars devenaient en souffrance. Les personnes déclarées coupables peuvent voir leur permis de conduire suspendu ou se voir refuser l'émission de plaques d'immatriculation si elles ne paient pas les amendes qui leur ont été imposées. Le ministère considère les amendes comme étant en souffrance 45 jours après la déclaration de culpabilité et les transfère alors au Service central de recouvrement (SCR).

Pour la période de deux ans terminée en février 1997, aucun compte n'avait été transmis au SCR en raison d'une réduction des effectifs du SCR et d'une incompatibilité des systèmes informatiques. Le ministère a toutefois indiqué qu'il avait commencé à transférer au SCR les amendes qui étaient devenues en souffrance avant mars 1996. Il se proposait de transférer les amendes devenues en souffrance après mars 1996 lorsque le Secrétariat du Conseil de gestion aurait terminé la sélection des agences de recouvrement privées supplémentaires auxquelles le SRC pourra faire appel.

D'après le vérificateur, il serait possible de percevoir les amendes plus rapidement si le ministère et le SCR précisaient leurs rôles et leurs responsabilités respectifs en matière de surveillance de la perception des amendes dans leur protocole d'entente. De plus, l'amélioration des méthodes administratives permettrait de transférer plus rapidement les amendes en souffrance.

Dans un mémoire daté du 25 mai 1998, le ministère informait le Comité que des contrats avaient été conclus avec des agences de recouvrement privées pour percevoir les amendes dues au ministère. Les services de ces agences avaient été acquis en juin 1996 dans le cadre d'une demande de propositions. Ce contrat devait prendre fin en mai 1998 après deux prolongations. Tous les comptes impayés au mois de septembre 1997 avaient été transmis au SCR[8]. Depuis le mémoire du mois de mai, les services de cinq agences de recouvrement privées ont été retenus à la suite d'une nouvelle demande de propositions. En octobre 1998, les comptes devenus en souffrance après septembre 1997 ont commencé à être transmis au SCR et ensuite aux agences de recouvrement privées[9].

---

[8] Mémoire de Jacqueline Gumienny, 25 mai 1998.

[9] Entrevue téléphonique avec Leslie Nanos, directrice, Direction des services généraux, Secrétariat du Conseil de gestion, Toronto, 6 octobre 1998.

Information sur les comptes en souffrance

Le ministère effectue le suivi des renseignements sur les comptes par numéro de cas plutôt que par nom. Le vérificateur a recommandé au ministère de modifier le système de façon à extraire les données tant par numéro de cas que par nom. D'après la réponse initiale du ministère, les renseignements dont il dispose pour effectuer le suivi des amendes sont fonction de l'agent émetteur. Des discussions auront lieu avec le SCR pour définir la formule la plus efficace pour transférer l'information.

Mesures d'exécution

Le total des amendes en souffrance pour des infractions au *Code de la route* s'élevait en date du 31 mars 1997 à environ 139,9 millions de dollars. Le personnel chargé de la vérification a examiné les comptes qui contenaient des renseignements sur le permis de conduire et constaté que 15 800 personnes devaient 1 000 $ ou plus d'amendes en souffrance (116 personnes devaient plus de 10 000 $) et que 16 000 personnes avaient des amendes impayées se rapportant à cinq infractions ou plus. Le permis de conduire de la majorité de ces personnes avait déjà été suspendu. Le personnel a remarqué que les avis de paiement faisaient état d'autres mesures d'exécution possibles, mais aucune n'avait été prise par le ministère.

Le vérificateur a recommandé que le ministère travaille en collaboration avec le Service central de recouvrement pour établir la pertinence de recourir à des mesures d'exécution plus énergiques. Dans sa réponse initiale, le ministère parle d'un examen permanent des amendes en souffrance. Cette question était particulièrement cruciale à la lumière du projet de transfert aux municipalités des fonctions administratives et de certaines fonctions de poursuite. Le ministère procédait à l'examen de ses processus d'exécution internes.

Recommandation :

3. Le ministère doit faire rapport au Comité de l'efficacité de son nouveau système de perception des amendes, selon les exigences et sur demande du Comité.

Ministère de l'Éducation et de la Formation - Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario

Le Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO) est financé par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, et accorde aux étudiants à plein temps et à temps partiel des établissements postsecondaires une aide financière en fonction de leurs besoins. Ses principales composantes sont les programmes canadien et ontarien de prêts aux étudiants[10], le Programme d'exonération du remboursement des prêts[11], le Programme d'exemption du

[10] Les prêts des programmes canadien et ontarien sont accordés directement aux étudiants par les banques.

[11] Le Programme d'exonération de remboursement des prêts a remplacé le Régime de bourses d'études de l'Ontario en 1993-1994. Le Programme de subventions d'appui aux étudiantes et

paiement d'intérêts et diverses bourses d'excellence ou autres. La vérification du RAFEO s'est terminée en mai 1997.

La province a consacré une somme de 535 millions de dollars en 1997-1998 à l'octroi de bourses et de prêts subventionnés. Le RAFEO accorde plus de 1,7 milliard de dollars par année en prêts fédéraux et provinciaux à plus de 200 000 étudiantes et étudiants. Plus de la moitié de l'effectif à plein temps des établissements postsecondaires reçoit un soutien financier par l'intermédiaire du RAFEO.

Le budget provincial de mai 1998 renfermait une disposition portant sur la création d'un nouveau programme d'aide aux étudiants, qui combinerait la part de l'Ontario du programme de Bourses du millénaire du gouvernement fédéral et le financement provincial des prêts étudiants pour créer le programme de bourses d'études Canada-Ontario. Plus de 9 milliards de dollars seraient investis sur une période de 10 ans[12].

Questions principales

Le vérificateur est arrivé à la conclusion que le ministère réaliserait d'importantes économies en adoptant certaines mesures mises en pratique ailleurs à l'égard des prêts étudiants en souffrance. Bien que les coûts aient été réduits, le vérificateur a relevé d'autres économies possibles et améliorations nécessaires. Le ministère doit notamment exercer une surveillance plus efficace de l'exécution du RAFEO dans les établissements postsecondaires, assurer une meilleure vérification des renseignements fournis par les étudiants et procéder de manière plus efficace et plus régulière à la détection et au recouvrement des versements excédentaires et des prêts en souffrance qui représentent globalement une somme de plus de 100 millions de dollars.

Le vérificateur a également relevé la nécessité pour le ministère de se doter de mesures de rendement qui démontrent l'efficience et l'efficacité du RAFEO, et il a recommandé de rendre compte des résultats de ces mesures tous les ans à l'Assemblée législative.

Constatations de la vérification et conclusions du Comité

Contrôle exercé sur les établissements postsecondaires

Le ministère a délégué aux établissements postsecondaires d'importantes responsabilités concernant l'administration et l'exécution du RAFEO. La vérification a toutefois permis de constater que le ministère n'avait pas conclu d'ententes précisant les responsabilités mutuelles et les exigences relatives à l'obligation de rendre compte des établissements. Le ministère n'exerçait aucun

étudiants de l'Ontario pour les étudiants ayant des besoins élevés remplacera le Programme en 1998-1999.

[12] Ontario, ministère des Finances, *Budget de l'Ontario 1998 : Exposé budgétaire* (Toronto : Le Ministère, mai 1998), p. 14.

contrôle sur la qualité du travail des établissements. Il n'utilisait pas non plus les renseignements exhaustifs des banques de données du RAFEO pour réduire les risques d'abus du système.

Le vérificateur a recommandé au ministère de conclure des ententes avec les établissements postsecondaires et de mettre au point un programme de vérification de ces établissements. La tenue de vérifications à intervalles réguliers permettrait de déceler les établissements qui ne se conforment pas aux exigences du programme ou qui en abusent. Le ministère doit également établir des mesures disciplinaires adéquates. Dans sa réponse initiale, le ministère a déclaré qu'il avait entrepris l'élaboration d'ententes avec les établissements postsecondaires, qui étaient censées être signées avant le 31 mars 1998. Il avait également conclu des ententes de rendement avec les écoles professionnelles privées agréées dans le cadre du RAFEO. Le personnel du ministère a déclaré aux membres du Comité que le ministère commencerait à effectuer des vérifications à intervalles réguliers en 1998-1999 dans le cadre du cycle des vérifications du mois d'août.

Dans sa correspondance subséquente avec le Comité, le ministère a affirmé qu'il avait «entrepris la première ronde de vérifications d'attestation de la qualité de l'exécution du RAFEO» dans les écoles professionnelles privées en août 1998. Il avait alors envoyé une lettre à toutes les écoles professionnelles privées, leur enjoignant de soumettre une vérification du RAFEO pour l'année 1997-1998 avant le 27 novembre 1998. La première ronde de vérifications des collèges et universités est prévue pour l'automne de 1999. Ces vérifications porteront sur l'administration du RAFEO au cours de l'année 1998-1999[13].

Administration des demandes de prêts

Les demandes de prêts reçues par le ministère sont vérifiées électroniquement pour en déterminer l'exactitude, l'intégralité et l'admissibilité, et font ensuite l'objet d'une évaluation pour établir le montant du prêt. Une fois que l'admissibilité est approuvée et que le montant du prêt est déterminé, les étudiants reçoivent des formulaires d'autorisation de prêt qu'ils peuvent soumettre à tout établissement financier participant.

Détermination du montant des prêts

Les critères d'évaluation des besoins du gouvernement fédéral ont été révisés en 1994. Au moment de la vérification, l'Ontario était la seule province qui continuait d'appliquer les critères établis en 1984. La vérification a aussi permis de constater que les biens n'étaient pas inclus dans le calcul des prêts depuis l'abolition des Bourses d'études de l'Ontario en 1993-1994. Le personnel chargé de la vérification a appris que le ministère mettait en doute les demandes des étudiants

[13] Note de Helmut Zisser, directeur, Direction du soutien aux étudiantes et étudiants, Division de l'éducation postsecondaire, ministère de l'Éducation et de la Formation, réponses aux questions du Comité permanent des comptes publics sur le Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario, 21 octobre 1998.

qui déclaraient n'avoir aucun revenu ni pour eux ni pour leur conjoint, mais qu'il ne contestait pas les demandes des personnes qui déclaraient de très faibles revenus.

Pour faire en sorte que les montants des prêts soient correctement établis, le vérificateur a recommandé que le ministère mette à jour ses critères d'évaluation des besoins, qu'il tienne compte des biens de l'étudiant et de son conjoint et qu'il exige des explications pour les revenus inférieurs à un certain seuil. Au cours de son témoignage devant le Comité, le personnel du ministère a déclaré que le ministère avait commencé à utiliser les critères d'évaluation des besoins du gouvernement fédéral en 1997-1998. Il exige aussi maintenant des explications des requérants qui ne déclarent aucun revenu pour eux et pour leur conjoint. Un nouveau seuil sera fixé en 1998-1999.

Frais de garde d'enfants

Les étudiants qui ont des enfants peuvent demander une aide supplémentaire pour couvrir les frais de garde d'enfants. Avant 1996-1997, l'aide était accordée sous forme de bourses qui ont été remplacées depuis par des prêts. La vérification a permis de constater que les méthodes utilisées pour établir l'admissibilité aux frais de garde d'enfants étaient inadéquates. À la suite du passage des bourses aux prêts, les étudiants n'étaient plus tenus de produire de reçus de frais de garde pour les deux premiers enfants alors qu'ils devaient désormais produire des documents démontrant qu'ils avaient la garde d'enfants.

Le vérificateur a recommandé que le ministère révise ses procédures et ses contrôles et qu'il établisse des méthodes de compte rendu et de surveillance pour les bourses. Dans sa réponse initiale, le ministère a affirmé qu'il examinerait la possibilité de vérifier les dépenses relatives à la garde d'enfants auprès de Revenu Canada en 1997-1998. D'après le personnel du ministère, les établissements ont reçu des lignes directrices portant sur l'obligation d'exiger des reçus pour les frais de garde d'enfants. Le ministère a adopté une stratégie de vérification qui prévoit des vérifications au hasard dans un certain nombre d'établissements postsecondaires.

Vérification des revenus auprès de Revenu Canada

Dans le cadre des ententes d'échange de renseignements conclues avec Revenu Canada, le ministère peut vérifier les revenus déclarés par les étudiants. Malgré ces ententes, le vérificateur a émis quelques réserves au sujet du processus de vérification des revenus, notamment au sujet de sa rapidité et de son efficacité. Il a recommandé au ministère de réviser ses critères d'évaluation des besoins et ses formules de demande de prêt, de faire enquête sur les écarts entre les revenus déclarés et d'accélérer la vérification des revenus.

Dans sa réponse initiale, le ministère a déclaré qu'il doit maintenant négocier et élaborer les critères d'évaluation avec Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Ce dernier est chargé de mettre en œuvre les recommandations du vérificateur pour 1998-1999. Entre-temps, le ministère analysait les méthodes

d'évaluation possibles. Il refuserait d'accorder des prêts aux étudiants dont les déclarations de revenus comportaient des écarts importants en 1997-1998, et la réglementation relative au financement obtenu de façon frauduleuse serait modifiée. Les membres du Comité ont été informés que la vérification des revenus avec les déclarations de revenus des parents et des conjoints avait été mise en œuvre au cours des 18 derniers mois.

Depuis sa réunion avec le personnel du ministère, le Comité a appris que les modifications apportées à la *Loi sur l'administration financière* adoptées plus tôt en 1998, ainsi que l'amélioration des activités administratives, avaient «paré à la nécessité de modifier la réglementation». Les modifications apportées à la loi «confèrent clairement au ministère le pouvoir de recueillir, d'utiliser et de divulguer les renseignements personnels pour assurer le recouvrement des prêts étudiants en souffrance[14]».

Mesures supplémentaires de vérification

Dans le cadre de ses réserves à l'égard du processus de vérification en vigueur, le vérificateur a souligné qu'il existait d'autres sources d'information électroniques qui pouvaient être utilisées à des fins de vérification, notamment les registres d'inscription des collèges et universités, les enregistrements des véhicules automobiles et les registres des naissances, des décès et des mariages.

Le vérificateur a recommandé au ministère d'évaluer les coûts et les avantages du couplage de données avec d'autres banques de données. D'après la réponse initiale du ministère, celui-ci avait signé une entente d'échange de données avec le ministère des Services sociaux et communautaires en 1997 et il étudierait la possibilité de couplages supplémentaires en 1997-1998.

Dans un document envoyé au ministère à la fin de ses audiences, le Comité lui demandait quelles mesures il avait prises pour assurer la mise à jour des renseignements sur les bénéficiaires de prêts et les prêts en souffrance. Le Comité voulait également savoir si des vérifications étaient effectuées à l'égard des personnes avec lesquelles le RAFEO n'entretenait plus de rapports et quelles mesures de suivi étaient prises dans le cas des personnes qui avaient quitté l'Ontario.

Selon le ministère, les étudiants qui souhaitent obtenir l'aide du RAFEO doivent soumettre une nouvelle demande tous les ans. Ils signent aussi une déclaration précisant qu'ils doivent informer leur bureau d'aide financière de tout changement de leur situation scolaire, familiale ou financière. Les établissements postsecondaires reliés au système d'information en ligne du RAFEO sont tenus de mettre à jour les adresses des bénéficiaires. (En 1998-1999, les requérants seront tenus de fournir leur numéro de permis de conduire.) L'information sur les prêts en souffrance est transmise toutes les semaines au Service central de recouvrement (SCR) du Secrétariat du Conseil de gestion et entrée dans sa base de données. Les

[14] Note de Helmut Zisser, 21 octobre 1998.

renseignements recueillis par le SCR dans le cadre de ses activités de recouvrement sont également entrés dans la base de données. Le SCR s'occupe en permanence de retracer toutes les personnes, y compris celles qui ont quitté la province.

Le Comité a également demandé au ministère si des pénalités étaient imposées dans d'autres territoires de compétence aux étudiants qui fournissent de faux renseignements dans leur demande de prêt étudiant. Le ministère a préparé un tableau résumant la situation dans chaque province (sauf Terre-Neuve) au mois d'avril 1998. On trouvera le contenu de ce tableau à l'annexe C.

Gestion financière

La vérification a permis de constater que les contrôles internes des paiements étaient loin d'être satisfaisants et qu'il existait de nombreuses possibilités d'améliorer l'efficacité du traitement des paiements et de réduire les coûts.

Ententes et procédures avec les établissements financiers

L'accumulation sans cesse croissante de documents rejetés par les systèmes de traitement automatisé du ministère pour des raisons d'erreurs a entraîné des retards dans les paiements aux établissements financiers. C'est pour cette raison entre autres que le vérificateur jugeait que le ministère devait adopter de nouvelles façons de procéder. Il a reconnu les efforts déployés par celui-ci pour augmenter les échanges de renseignements et les transactions automatisés avec les établissements financiers, mais il estimait qu'il y avait des avantages à tirer de la conclusion d'ententes officielles entre le ministère et ses partenaires du secteur privé.

Le vérificateur a recommandé au ministère de réduire les arriérés et de négocier des ententes officielles avec les établissements financiers. Il estimait également que le ministère devait déterminer les avantages découlant des ententes proposées d'échange électronique de données avec les établissements financiers. Dans sa réponse initiale, le ministère a affirmé qu'il avait établi des plans visant l'élimination des arriérés avec les principaux prêteurs. Il se proposait en outre de conclure des ententes officielles avec les prêteurs dans le cadre des négociations et des ententes envisagées au sujet d'un programme de remboursement des prêts en fonction du revenu.

Le 20 février 1998, le ministre a distribué une demande de propositions aux prêteurs qui émettent les prêts étudiants de l'Ontario pour les inviter à soumettre des propositions visant à assumer la responsabilité de la perception des prêts étudiants en souffrance. (Une liste d'options de remboursement des prêts en fonction du revenu accompagnait la demande.) Les établissements financiers devaient faire parvenir leurs propositions avant le 25 mars 1998. Quelques jours après cette date, trois des principales banques ont déclaré qu'elles ne participeraient pas au programme. Selon un adjoint du ministre, tous les prêteurs concernés souhaitaient continuer de collaborer avec le gouvernement au sujet des

options de remboursement, mais aucun n'a répondu à la demande de propositions[15].

Entre-temps, le ministère a informé le Comité qu'il «s'efforcerait d'inclure des dispositions de remboursement des prêts en fonction du revenu» dans le nouveau programme d'aide financière aux étudiants annoncé dans le budget provincial de mai 1998[16].

Faiblesses du système de paiements

Les contrôles par sondages effectués par le personnel chargé de la vérification ont permis de constater qu'un grand nombre de contrôles des paiements fonctionnaient bien. Le vérificateur a tout de même relevé des faiblesses dans le système associées à l'utilisation de deux banques de données pour administrer le RAFEO, des paiements en souffrance sous-évalués et des paiements d'exonération excédentaires et surévalués.

Le vérificateur a recommandé que le ministère relève et corrige les différences dans les renseignements contenus dans les banques de données et qu'il étudie des façons d'intégrer leurs renseignements de manière plus efficace. Il doit également veiller à obtenir des renseignements complets sur les montants réels des prêts canadiens obtenus par les étudiants. Le ministère doit également s'assurer que le traitement des paiements d'exonération est conforme à la loi. L'obtention de l'information sur les montants réels des prêts canadiens accordés au cours des trois dernières années permettrait au ministère de repérer et de récupérer les versements excédentaires au titre de l'exonération.

Dans sa réponse initiale, le ministère a déclaré que le projet d'intégration des bases de données devrait être réalisé avant la fin de 1998. Il collaborerait avec les prêteurs à la modification de leurs systèmes informatiques. Les paiements en vertu du programme d'exonération du remboursement des prêts seraient effectués conformément à la réglementation des prêts étudiants de l'Ontario à compter de 1997-1998. Le ministère collaborerait aussi avec le gouvernement fédéral et les prêteurs afin d'obtenir de l'information sur la valeur réelle des prêts canadiens.

Prêts étudiants en souffrance

Le montant total des prêts étudiants en souffrance est passé de 15,5 millions de dollars en 1993-1994 à 62,6 millions de dollars en 1996-1997. Le vérificateur imputait cette augmentation à la croissance récente du portefeuille des prêts étudiants due à l'abolition du Régime de bourses d'études de l'Ontario, à une plus forte demande et à l'octroi de prêts plus élevés.

---

[15] Les banques rejettent l'offre d'améliorer le programme, *Sault Star*, 31 mars 1998. Les trois banques mentionnées étaient la CIBC, la Banque Royale et la Banque de Nouvelle-Écosse.
[16] Note de Helmut Zisser, 21 octobre 1998.

Les mesures de recouvrement ont aussi fait l'objet d'un examen au cours de la vérification. En date du 31 octobre 1996, on comptait 45 000 prêts en souffrance équivalant à un montant de 99 millions de dollars. Plus de la moitié étaient entre les mains du Service central de recouvrement (SCR). Une tranche supplémentaire de 30 millions de dollars de prêts en souffrance avait été retournée au ministère par le SCR sans avoir fait l'objet d'un recouvrement. La dernière tranche de 14 millions de dollars était entre les mains du ministère et n'avait pas été traitée. Le vérificateur a noté que le Conseil des ministres avait approuvé en novembre 1996 le recours à des agences de recouvrement privées pour procéder au recouvrement des sommes dues à la province. Toutefois, on prévoyait que la sélection des agences de recouvrement privées n'aurait pas lieu avant la fin de mars 1997. La situation s'était aussi aggravée parce que le SCR avait subi une diminution de personnel de 50 pour 100 et qu'il n'avait pu accepter de nouveaux prêts à recouvrer depuis mai 1996.

Le personnel du ministère a déclaré que le taux moyen de défaut de paiement[17] des bénéficiaires de prêts étudiants de l'Ontario était de 18,6 pour 100 en 1996 et de 23,5 pour 100 en 1997. Le ministère prévoyait de consacrer environ 90 millions de dollars aux prêts étudiants en souffrance en 1997-1998. (Le taux de défaut de paiement par genre d'établissement en 1997 était le suivant : universités - 13,9 pour 100, collèges communautaires - 27,5 pour 100, écoles professionnelles privées - 38,5 pour 100[18]).

Le vérificateur a recommandé que le ministère veille au traitement rapide des prêts en souffrance et au transfert dans les plus brefs délais des comptes en souffrance aux agences privées de recouvrement. Il lui recommandait aussi d'étudier les solutions adoptées ailleurs pour réduire les taux de défaut de paiement.

La semaine précédant le témoignage du personnel du ministère devant le Comité, le ministre a annoncé des modifications au RAFEO. Le personnel du ministère a fait part aux membres du Comité des modifications concernant les prêts en souffrance.

> Sous réserve de l'adoption des modifications de la *Loi sur l'administration financière* et de la *Loi de l'impôt sur le revenu* du gouvernement fédéral, l'Ontario pourra retenir le remboursement d'impôt sur le revenu des personnes qui n'ont pas remboursé leurs prêts

[17] Le ministère définit ce taux comme étant le nombre de prêts en souffrance en pourcentage du nombre de prêts émis. Voir note de Helmut Zisser, directeur, Direction du soutien aux étudiantes et étudiants, Division de l'éducation postsecondaire, ministère de l'Éducation et de la Formation, «Questions supplémentaires du Comité permanent des comptes publics - Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario», 9 avril 1998.

[18] Note de Helmut Zisser, 9 avril 1998.

étudiants et appliquer le produit au montant dû[19].

Plus de 9 000 comptes correspondant à une somme de 19,4 millions de dollars ont été acheminés à Revenu Canada à ce titre en 1998. Les nouveaux requérants qui demandent de l'aide financière ne seront pas admissibles si leur dossier de crédit indique qu'ils ont l'habitude de ne pas respecter leurs engagements financiers.

Les établissements qui affichaient des taux de défaut de paiement supérieurs à 38,5 pour 100 en 1997 (15 pour 100 au-dessus de la moyenne provinciale) devront partager le coût des prêts en souffrance émis en 1998-1999 aux étudiants qui s'inscrivent à des programmes ayant un taux de défaut supérieur à 38,5 pour 100. Le seuil de 38,5 pour 100 sera réduit de 10 pour 100 en 1999-2000. Les établissements seront tenus de fournir de l'information sur les taux d'obtention de diplômes, les taux de placement et les taux de défaut de paiement, à compter de septembre 1998.

Les parents seront censés contribuer davantage aux frais d'éducation de leurs enfants pour qu'un étudiant devienne admissible à un prêt étudiant. Il sera tenu compte du revenu des parents dans le cas de tous les étudiants célibataires qui ont quitté l'école secondaire depuis cinq ans ou moins. (Le seuil précédent était de quatre ans et moins.) Le ministère prévoyait que ces mesures et le processus de demande de propositions mentionné précédemment lui permettraient d'atteindre d'ici 2003 l'objectif de taux de défaut de paiement de 10 pour 100 fixé dans son plan d'activités.

Le Comité a interrogé le personnel du ministère au sujet des montants impayés à recouvrer dont il est question dans le rapport du vérificateur. Le personnel du ministère a souligné que la situation décrite dans le rapport était un aperçu à un point donné dans le temps et que tous les comptes de prêts étudiants en souffrance du RAFEO avaient été transférés au SCR. Il n'était pas en mesure toutefois de fournir des détails sur les changements administratifs et organisationnels (p. ex. les progrès de la privatisation) survenus au SCR depuis la vérification. Le personnel du ministère a indiqué cependant que le SCR, en date du 17 février 1998, s'occupait de 45 360 comptes en souffrance du RAFEO qui correspondaient à un montant total de 158,2 millions de dollars.

Le Service central de recouvrement n'a pas participé aux audiences du Comité, mais sa réponse fait partie du rapport du vérificateur. Le Service reconnaissait qu'il subissait d'importants changements alors qu'il évoluait vers un nouveau modèle de fonctionnement (d'agent de recouvrement à gestionnaire du processus de recouvrement). Il avait mis au point, en collaboration avec le ministère des Finances, un plan d'action provisoire pour recouvrer les prêts étudiants en

[19] Note de Donna Bryce, commis, Comité permanent des comptes publics, aux membres du Comité permanent des comptes publics et à Erik Peters, vérificateur provincial, observations du sous-ministre et du sous-ministre adjoint, ministère de l'Éducation et de la Formation, 20 février 1998.

souffrance. Il avait également conclu une entente avec quatre agences de recouvrement privées (Projet pilote de recouvrement des comptes en souffrance) en 1996.

À la fin des audiences, le Comité a demandé par écrit au ministère des renseignements supplémentaires. À la question portant sur le taux de défaut de paiement plus élevé dans les écoles professionnelles privées que dans les universités ou les collèges, le ministère a répondu que la province n'avait pas effectué de recherche à ce sujet et qu'il n'avait eu connaissance d'aucune étude empirique qui expliquerait cette situation. Il a précisé que l'Enquête nationale auprès des diplômés de 1997 de Statistique Canada laissait entendre que les diplômés d'écoles professionnelles privées étaient moins susceptibles de décrocher un emploi et qu'ils touchaient des revenus moyens moins élevés que les diplômés d'universités ou de collèges[20].

Recommandations :

4. S'il est impossible d'implanter un programme de remboursement des prêts en fonction du revenu à court terme, le ministère doit examiner les pratiques efficaces utilisées ailleurs pour réduire le risque de non-remboursement des prêts étudiants et les coûts qui y sont associés.

5. Le ministère doit collaborer avec les établissements postsecondaires pour réduire au minimum le non-remboursement des prêts et l'abus des fonds reçus.

6. Il faut obliger les établissements postsecondaires à offrir aux bénéficiaires de prêts du RAFEO, au début de leurs études, une séance d'information officielle obligatoire de façon qu'ils comprennent bien leurs obligations à l'égard de leur dette.

7. Le Comité estime que la mise en œuvre des recommandations du vérificateur provincial relatives aux systèmes d'information électroniques (p. ex., bases de données) permettrait de remédier aux préoccupations concernant l'administration du RAFEO. Le Comité demande au ministère qu'il lui soumette un rapport dans l'année suivant la publication du présent rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces recommandations.

8. Le ministère doit déterminer quelles pratiques dans les écoles professionnelles privées aboutissent à des taux plus élevés de non-remboursement des prêts étudiants, et prendre les mesures nécessaires pour y remédier. Le Comité demande que le ministère fasse rapport des progrès réalisés à ce sujet, selon les exigences et sur demande du Comité.

[20] Note de Helmut Zisser, 9 avril 1998.

Rapport sur le rendement

Le vérificateur était d'avis que l'information publiée par le ministère (p. ex. *Document d'information sur le Budget des dépenses*) ne permettait pas d'évaluer l'efficience ou l'efficacité du RAFEO ni l'exécution de son plan d'activités. Il estimait en outre qu'il existait de nombreux indicateurs que le ministère pourrait et devrait utiliser pour démontrer de manière plus efficace le lien qui existait entre les programmes d'aide financière et les autres politiques relatives à l'enseignement postsecondaire (p. ex., les liens entre le niveau d'aide financière aux étudiants, les frais de scolarité et les taux de carence de remboursement des prêts). Dans d'autres territoires de compétence, ce genre de renseignements est publié tous les ans.

Afin de renforcer l'obligation de rendre compte, le vérificateur recommande que le ministère adopte des mesures de rendement et qu'il fasse régulièrement rapport sur ces mesures. Il doit également rendre compte des liens entre les programmes d'aide financière aux étudiants et les autres politiques gouvernementales et comparer ces programmes au niveau de soutien offert aux étudiants dans d'autres territoires de compétence. Dans sa réponse initiale, le ministère a déclaré qu'il était en train de mettre au point des mesures de rendement pour évaluer le RAFEO en 1997-1998 et qu'il en ferait rapport dans ses plans d'activités.

Ministère des Transports - Sécurité et règlements concernant les véhicules utilitaires

La coordination de toutes les activités concernant la sécurité routière dans la province relève de la Division de la sécurité et des règlements du ministère des Transports. La Division surveille les industries du camionnage et du transport interurbain par autobus, délivre les permis aux transporteurs pour le compte d'autrui et fait exécuter les lois sur la sécurité des conducteurs et des véhicules, le poids et la taille des véhicules et le transport des marchandises. La réglementation s'applique à tous les véhicules utilitaires qui empruntent les routes de l'Ontario, qu'ils soient de la province ou de l'extérieur. La vérification de la sécurité et des règlements concernant les véhicules utilitaires s'est terminée en mars 1997[21].

Questions principales

Le ministère avait adopté certaines modifications législatives récemment et lancé plusieurs projets pour remédier à des problèmes de sécurité. Toutefois, le vérificateur estimait que le ministère devait poser d'autres gestes pour améliorer la sécurité sur les routes, assurer une gestion plus efficace des ressources et établir de meilleures procédures pour mesurer l'efficacité des nouvelles initiatives et en rendre compte.

---

[21] Note du ministère au Comité faisait état des nombres suivants pour la province de l'Ontario : 170 000 camions, 30 000 autobus et 480 000 conducteurs de véhicules utilitaires détenteurs d'un permis.

À cet effet, le vérificateur estimait que le ministère pouvait entre autres améliorer sa procédure de compte rendu, fixer des objectifs quant au nombre minimal d'inspections, resserrer l'application des lois, s'assurer que l'information enregistrée est exacte, évaluer la pertinence de la responsabilité hiérarchique actuelle, élaborer des lignes directrices pour la dotation en personnel et l'établissement des horaires des centres d'inspection et renforcer les procédures de contrôle relatives à la délivrance des certificats de sécurité.

Dans sa réponse globale, le ministère a déclaré qu'il reconnaissait dans son plan d'activités 1997-1998 l'importance de la sécurité des véhicules utilitaires et qu'il en faisait l'une de ses priorités clés. Après avoir énuméré les initiatives lancées par le gouvernement au cours des deux dernières années, le ministère a parlé des pressions supplémentaires exercées sur le ministre et sur l'industrie du camionnage pour accélérer leurs efforts d'amélioration de la sécurité. Ces pressions ont donné lieu à la création du Groupe de travail mixte Target '97 sur la sécurité des camions à l'automne de 1996, qui a déposé son rapport en mars 1997. Au moment de sa réponse, le ministère s'employait à élaborer un plan de mise en œuvre des initiatives du groupe de travail. Malgré les améliorations apportées au cours des deux années précédentes, a aussi dit le ministère, les statistiques montraient que la sécurité des camions demeurait un problème et que d'autres mesures devaient être prises. L'une de ces mesures fut l'adoption du projet de loi 138 intitulé *Loi sur un ensemble complet de mesures visant la sécurité routière*, le 3 juillet 1997.

À l'automne de 1998, le Comité a demandé une mise à jour sur les initiatives énoncées par le ministère dans sa réponse globale au rapport du vérificateur. On trouvera cette mise à jour, accompagnée des résultats obtenus jusqu'en octobre 1998, à l'annexe D.

Constatations de la vérification et conclusions du Comité

Planification de la sécurité et compte rendu

Initiatives en matière de planification et d'élaboration de politiques

Le ministère a élaboré ses politiques et procédures en fonction des exigences législatives provinciales et des normes de sécurité minimales en vigueur au pays. Il a apporté des modifications aux lois régissant les exploitants de véhicules utilitaires et, au moment de la vérification, il s'employait à élaborer de nouvelles initiatives en matière de politiques et de procédures. Un grand nombre de ces initiatives résultaient des recommandations formulées dans un rapport d'enquête de 1994 sur une série d'accidents mortels causés par le détachement de roues de véhicules utilitaires.

En avril 1994, le ministère a annoncé le lancement de son programme sur la sécurité routière. En octobre 1995, il énonçait dans le Plan d'action de l'Ontario sur la sécurité routière les détails et les échéances de la mise en œuvre des initiatives. Le Groupe de travail Target '97 a formulé d'autres recommandations

dans son rapport de 1997. Parmi les autres initiatives qui étaient en cours au moment de la vérification, mentionnons le projet d'étude du poids des véhicules et Application des lois '97.

Le vérificateur déplorait qu'aucune échéance n'ait été fixée pour la mise en œuvre de bon nombre de ces initiatives et qu'aucune évaluation n'ait été faite des ressources nécessaires pour les mener à bien. Il a également souligné qu'aucun ordre de priorité n'avait été formulé et qu'aucun rapport général sur les progrès réalisés pour chacune des initiatives n'avait été préparé. Il était d'avis que le ministère devait établir un ordre de priorité pour préparer des estimations de coûts afin d'assurer l'attribution des ressources limitées à des initiatives hautement prioritaires. Il recommandait également que le ministère fixe des échéances et évalue la progression de chacune des initiatives en vue d'encourager leur réalisation dans un délai raisonnable.

D'après le personnel du ministère, des équipes responsables de la sécurité des usagers de la route avaient été mises sur pied pour surveiller la progression de tous les projets prioritaires et en rendre compte. Chacune des équipes avait été dotée des ressources nécessaires. Plusieurs nouvelles initiatives en matière de sécurité avaient été menées à bien, notamment un programme de mise en fourrière des véhicules utilitaires et l'amélioration du dossier d'immatriculation de l'utilisateur de véhicule utilitaire (IUVU). La nouvelle approche a permis de respecter l'engagement du ministère de mettre en œuvre un système de classification de sécurité des transporteurs en 1999.

Mesure et compte rendu de l'efficacité

Au moment de la vérification, les ressources permettant d'évaluer l'efficacité des mesures visant la sécurité des véhicules utilitaires étaient limitées. Selon le vérificateur, le *Rapport annuel sur la sécurité routière en Ontario*, que le ministère doit produire et déposer devant l'Assemblée législative, ne fournit pas de renseignements suffisamment détaillés pour permettre de bien évaluer les aspects relatifs à la sécurité des véhicules utilitaires, et son délai de publication est trop long.

En 1995, le ministère a commencé à évaluer les statistiques qu'il possède sur les véhicules utilitaires, ce qui lui a permis d'établir la pertinence de présenter un rapport annuel consacré à ces véhicules ainsi que l'utilité de cette information pour les usagers. Le ministère a donc prévu de présenter une évaluation annuelle sur la sécurité des véhicules utilitaires à compter de décembre 1997.

(Lorsqu'on lui a demandé par la suite si l'évaluation annuelle avait été présentée en décembre 1997, le ministère a fait référence à un feuillet d'information intitulé *Données sur la sécurité routière en Ontario 1996 – Camions impliqués dans des*

accidents. Ce document ainsi que d'autres feuillets d'information visaient à fournir plus de détails que le *Rapport annuel sur la sécurité routière en Ontario*[22].)

Le ministère produisait un rapport divisionnaire périodique destiné à mesurer l'efficacité de ses initiatives. Le dernier remontait à septembre 1995. Le vérificateur a souligné que les indicateurs inclus dans ces rapports ne traitaient pas expressément de la sécurité des véhicules utilitaires. En mai 1996, un expert-conseil a étudié le rapport divisionnaire et recommandé qu'on évalue les résultats portant expressément sur les véhicules utilitaires et qu'on en rende compte.

Le vérificateur a recommandé au ministère de fournir une information plus complète pour évaluer l'efficacité des efforts déployés sur le plan de la sécurité, et des comptes rendus plus opportuns sur l'évaluation de la sécurité. Le Comité a appris que le ministère avait élaboré des mesures de rendement pour chacune de ses activités de base. L'efficacité des efforts déployés sur le plan de la sécurité des véhicules utilitaires est mesurée par le taux de mises hors service dans le cadre des inspections du programme Contrôle routier, une campagne-éclair d'inspection de la sécurité routière qui se déroule tous les ans en Amérique du Nord au mois de juin. D'après un tableau remis au Comité à la fin des audiences, ces taux pour 1995, 1996, 1997 et 1998 étaient respectivement de 43,3 pour 100, 39,1 pour 100, 32,9 pour 100 et 28,8 pour 100[23].

Le personnel responsable de l'application des lois a défini les outils nécessaires pour surveiller l'efficacité des efforts déployés sur le plan de la sécurité. Ces indicateurs de rendement comprennent le nombre d'inspections de la sécurité et le nombre de vérifications faites par chaque district responsable de l'application des lois. Le personnel s'est vu confier des domaines prioritaires sur lesquels concentrer ses efforts. Le ministère a également donné un mandat précis en matière d'efficience et d'efficacité à la Direction de la sécurité des transporteurs et de l'application des lois.

Éducation et sensibilisation à la sécurité

Les dernières données recueillies par le ministère indiquaient que les erreurs des conducteurs constituaient la principale cause des accidents et qu'aucun défaut apparent d'un véhicule n'avait été relevé dans plus de 90 pour 100 des accidents déclarés. Il existait un certain nombre de mécanismes non officiels pour informer les exploitants de véhicules utilitaires de la réglementation relative à la sécurité des véhicules. Le ministère publiait également des articles dans des publications spécialisées.

---

[22] Note de Jill Hutcheon, sous-ministre adjointe, Division de la sécurité et des règlements, ministère des Transports, questions supplémentaires du Comité permanent des comptes publics sur la sécurité et les règlements concernant les véhicules utilitaires, 30 octobre 1998.
[23] Note de Jill Hutcheon, 30 octobre 1998.

Le vérificateur a mentionné que le ministère avait mis de l'avant des mesures visant à améliorer la sécurité sur les routes au moyen de l'éducation et de la formation, qu'il comptait examiner le fonctionnement des écoles de conduite pour conducteurs des camions et évaluer les exigences de formation, et qu'il étudiait la possibilité d'instaurer un système de délivrance graduelle de permis pour les conducteurs de camions. Jusqu'en 1992-1993, tous les détenteurs d'un certificat d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire recevaient à intervalles réguliers une publication traitant des lois, des initiatives et d'autres questions. La publication a été abandonnée par souci d'économie, mais le vérificateur a recommandé au ministère, à la lumière des changements apportés ou envisagés, d'améliorer ses moyens de communication pour informer les intervenants.

En réponse aux questions des membres du Comité, le personnel du ministère a déclaré qu'un bureau de la Direction des politiques en matière de sécurité était responsable des campagnes d'éducation et de sensibilisation du public. Chacune des cinq régions qui relèvent du ministère est dotée d'une équipe qui travaille de concert avec les groupes communautaires. Le personnel du ministère a mentionné trois outils de communication : un bulletin sur les véhicules automobiles qui traite des nouvelles initiatives et qui est envoyé aux intervenants de l'industrie du camionnage et du transport par autobus, la participation du personnel à des séminaires, à des présentations et à des réunions de conducteurs, et des contributions en nature à des organismes dans le cadre de leurs programmes d'éducation et de sensibilisation des membres.

À la fin de ses audiences, le Comité a demandé par écrit au ministère le pourcentage de véhicules utilitaires en mauvais état de marche impliqués dans des accidents. D'après le ministère, environ 90 pour 100 des véhicules utilitaires impliqués dans des collisions mortelles ne présentaient pas de défectuosités. Cinq pour cent environ étaient défectueux. Aucune cause n'était consignée pour le reste des collisions mortelles[24]. Pour ce qui est des collisions non mortelles, le ministère n'était pas en mesure de retracer l'information sur l'état des véhicules dans les accidents ayant entraîné des dommages matériels ou des blessures corporelles. Les agents de police qui enquêtent sur un accident ne sont pas des mécaniciens de formation et les défectuosités peuvent souvent passer inaperçues. On met davantage l'accent sur l'inspection des véhicules lorsqu'il y a un décès, afin d'établir la cause de la collision[25].

---

[24] Note de Jill Hutcheon, sous-ministre adjointe, Division de la sécurité et des règlements, ministère des Transports, questions supplémentaires du Comité permanent des comptes publics sur la sécurité et les règlements concernant les véhicules utilitaires, 24 avril 1998.

[25] Note de Jill Hutcheon, 30 octobre 1998.

Recommandation :

9. Après avoir analysé les principales causes des accidents, le ministère doit établir un profil des conducteurs pour déterminer, la cas échéant, le genre d'erreurs de conduite en cause.

Activités d'inspection des véhicules utilitaires

Inspections routières

Les inspections routières sont effectuées dans 43 centres d'inspection du ministère, en conformité avec la loi et les normes nord-américaines élaborées par la Commercial Vehicle Safety Alliance (CVSA). Les activités des centres d'inspection sont appuyées par des campagnes-éclair d'inspection périodiques, l'utilisation d'une unité d'inspection mobile et la participation au programme Contrôle routier. Les résultats de l'inspection fournissent des repères pour évaluer la conformité.

Le rapport du vérificateur contient un tableau portant sur les inspections de véhicules de 1992-1993 à 1996-1997. Les données sont réparties entre le nombre d'inspections CVSA effectuées par le ministère, le taux de mises hors service correspondant à ces inspections et le taux de mises hors service pour le programme Contrôle routier. Les résultats montrent des écarts dans le nombre d'inspections CVSA menées par le ministère au cours des cinq dernières années, une augmentation des taux de mises hors service par le ministère et un taux d'inobservation relativement stable des exigences législatives dans l'industrie.

Le personnel responsable de la vérification a appris que la diminution importante du nombre d'inspections effectuées en 1994-1995 était imputable à la réduction des effectifs du personnel de supervision et à la mise en place d'un mode de travail autodirigé en équipes. Le ministère s'était donné comme objectif d'augmenter de 20 pour 100 le nombre d'inspections effectuées par chacune des équipes de travail. Le vérificateur déplorait que cet objectif ait été fixé sans que les données sur le nombre d'inspections pour l'année précédente aient été évaluées. De plus, le ministère n'avait pas adopté de repères pour le nombre d'inspections, ce qui aurait eu un effet appréciable sur le niveau d'observation de la réglementation par les transporteurs sur une base individuelle et générale.

Ces observations ont incité le vérificateur à recommander au ministère d'adopter des objectifs d'inspection appropriés qui serviraient à effectuer un suivi des activités de façon à déterminer l'écart et à prendre les mesures correctives qui s'imposent. Le personnel du ministère a déclaré que le nombre d'inspections CVSA variait d'une période à l'autre en raison des changements dans les effectifs, des questions relatives à la formation, des questions syndicales, des changements dans les priorités du programme et des changements dans les stratégies relatives à la prestation du programme. Le ministère s'était donné comme objectif d'effectuer au moins 40 000 inspections en 1997-1998. Au moment de son témoignage

(12 mars 1998), il restait deux semaines avant la fin de l'exercice et le personnel du ministère prévoyait d'atteindre cet objectif.

Le Comité a appris depuis que l'objectif d'inspections de 1997-1998 avait été dépassé. Le nombre réel d'inspections de véhicules ayant été effectuées était de 41 760[26].

Sélection des véhicules soumis à des inspections routières

En matière d'inspection, les agents d'application des lois du ministère ciblent les véhicules qui semblent être en mauvais état. Toutes les données recueillies au cours de l'inspection, y compris les renseignements relatifs à l'inobservation des règlements, sont enregistrées dans le système d'information du ministère sur les inspections appelé SafetyNet. En étudiant les rapports périodiques produits par le SafetyNet, le personnel chargé de la vérification a constaté qu'il existait des écarts importants au niveau des activités d'inspection dans les différentes régions de la province. Le personnel s'attendait à certains écarts, mais il n'a trouvé ni examen ni suivi documentés pour les justifier. Le vérificateur a recommandé au ministère de «déterminer les besoins en matière de renseignements pour l'inspection, de produire régulièrement des rapports sur ces données et de mener une enquête sur toute variation importante[27]».

Dans sa réponse initiale, le ministère a déclaré que les objectifs en matière d'inspection comprendraient des exigences pour certains types de véhicules dont l'incidence de mises hors service en raison de défauts est particulièrement élevée. Les données qui étaient déjà recueillies permettaient aux agents d'application des lois de retenir à des fins d'inspection les véhicules à risque élevé. Le ministère étudiait la possibilité de mettre en place un programme d'inspection informatisé.

Les rapports de secteur mensuels fournissaient aux gestionnaires des renseignements sur la productivité et les écarts observés. Les écarts «devaient être justifiés et, au besoin, des mesures correctives devaient être prises pour les réduire[28]».

Le ministère prévoyait d'instaurer de nouvelles procédures de mise en fourrière dans des centres d'inspection des camions situés à des endroits stratégiques et ouverts jour et nuit[29]. (Depuis le 2 février 1998, les camions, les autobus et les remorques présentant des défauts critiques sont ou seront mis en fourrière pendant 15 jours à la première infraction, pendant 30 jours à la deuxième infraction et pendant 60 jours à la troisième infraction ou s'il s'agit d'une infraction subséquente dans un délai de deux ans[30].) Le ministère considérait qu'un environnement

---

[26] Note de Jill Hutcheon, 30 octobre 1998.

[27] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 257.

[28] Ibid., p. 257.

[29] La mise en fourrière pour une période minimale de 15 jours des véhicules présentant des défauts critiques était une disposition du projet de loi 138, *Loi sur un ensemble complet de mesures visant la sécurité routière*.

[30] Note de Jill Hutcheon, 30 octobre 1998.

contrôlé était idéal pour effectuer ce genre d'analyse et d'évaluation. Il serait également possible d'évaluer l'effet du programme de mise en fourrière sur le taux de défauts critiques observés.

En date du 26 octobre 1998, 185 véhicules utilitaires avaient été mis en fourrière parce qu'ils présentaient des défauts des roues, des pneus, de la suspension ou des freins. Près de la moitié, soit 89, avaient été immatriculés en Ontario. Quarante-cinq portaient l'immatriculation d'une autre province et 51 avaient été immatriculés aux États-Unis. La quasi-totalité, soit 175, avaient été mis en fourrière parce que plus de 50 pour 100 de leurs freins étaient déréglés. Près des trois quarts des véhicules, soit 137, étaient des semi-remorques[31].

Inspections relatives au poids des véhicules utilitaires

La loi impose un poids maximal par véhicule et par essieu. Des bascules permanentes ont été installées dans les centres d'inspection pour assurer le respect de ces exigences. Les agents d'application des lois déterminent quels véhicules seront pesés lorsqu'ils entrent dans un centre d'inspection.

Le rapport du vérificateur renferme un tableau qui indique le nombre de véhicules pesés, le nombre d'accusations portées et les taux d'accusations de 1992-1993 à 1996-1997. Le nombre d'accusations portées correspondait à environ 1 pour 100 du nombre de véhicules pesés. Toutefois, les évaluations de la charge de travail du ministère pour 1996-1997 indiquaient que le personnel avait consacré plus de temps au pesage des véhicules qu'aux inspections CVSA.

Le personnel chargé de la vérification a constaté qu'une autre division du ministère avait effectué des recherches à l'aide de données obtenues lors du pesage en mouvement à l'aide de bascules installées dans divers centres de la province[32]. La recherche a révélé qu'environ 2,5 à 5 pour 100 du total des véhicules utilitaires avaient une charge supérieure aux limites imposées, et que le taux de 1 pour 100 avancé par le ministère était relativement faible. Le vérificateur a signalé un rapport d'expert-conseil daté de 1995 qui indiquait des résultats comparables et qui recommandait l'utilisation de bascules pour le pesage en mouvement dans les secteurs à volume élevé.

Le vérificateur était d'avis que la tenue d'un registre de tous les véhicules pesés permettrait au ministère d'assurer un suivi plus efficace des activités de pesage et de prendre les mesures correctives qui s'imposaient. Il recommandait également au ministère d'élaborer des «critères qui permettraient de cibler plus efficacement les véhicules à risque élevé à des fins d'inspection relative au poids[33]».

---

[31] Ibid.

[32] Les bascules pour le pesage en mouvement sont enchâssées dans la route. Ainsi les véhicules sont pesés automatiquement lorsqu'ils passent à cet endroit. Ces bascules sont utilisées en combinaison avec des appareils-photo qui photographient les plaques d'immatriculation des véhicules. (lecteurs de plaques).

[33] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel* 1997, p. 259.

Le Comité a appris que le ministère surveillait l'observation de la réglementation en matière de poids et qu'il ciblait les véhicules à risque élevé à des fins d'inspection. Il faisait en outre l'essai de nouvelles technologies pour faciliter les inspections du poids des véhicules, notamment des bascules pour le pesage en mouvement et des lecteurs de plaques.

Inspections de sécurité des autobus

Dans le cadre du programme d'inspection de sécurité des autobus, les agents d'application des lois du ministère se rendent dans les installations des exploitants pour soumettre un échantillon statistique d'autobus à une inspection. À la suite de cette inspection, les exploitants se voient attribuer l'une des trois cotes de sécurité suivantes : satisfaisant, conditionnel ou insatisfaisant.

Le vérificateur a souligné que le ministère avait effectué 8 600 inspections l'année précédant la dernière vérification en 1989, contre 4 500 en 1995-1996. À l'époque de la vérification précédente, toutes les régions visitées avaient de la difficulté à respecter les lignes directrices en matière d'inspection.

Dans le cadre de la vérification actuelle, le personnel chargé de la vérification s'était rendu dans trois bureaux régionaux. L'un d'entre eux se concentrait sur les inspections routières plutôt que d'observer le programme d'inspection de sécurité des autobus. Dans cette région, le personnel était d'avis que les inspections routières étaient plus efficaces. Les autres bureaux régionaux respectaient le programme. L'un des bureaux avait suivi les lignes directrices concernant le nombre de visités, l'autre, au cours de l'année précédente, n'avait inspecté que la moitié des exploitants de la région.

Le vérificateur déplorait le fait que le ministère n'avait pas évalué les méthodes utilisées par les bureaux régionaux pour déterminer la combinaison la plus efficiente et la plus efficace. Il a donc recommandé au ministère de «revoir l'approche utilisée actuellement» par les bureaux régionaux pour déterminer «la proportion optimale d'inspections routières par rapport aux visites dans les installations». Après avoir déterminé l'approche optimale en matière d'inspection, le ministère devait élaborer des politiques et procédures normalisées pour aider les bureaux de secteur à mettre en place un processus d'inspection des autobus complet qui sera adopté de façon systématique[34].

Le personnel du ministère imputait la baisse du nombre d'inspections au manque d'uniformité entre les 17 districts administratifs du ministère. Il y avait des écarts dans l'importance accordée par les agents d'application des lois aux inspections routières par rapport aux inspections hors route. On mettait de plus en plus l'accent sur les inspections routières, plus longues à effectuer. Tous les agents d'application des lois reçoivent une formation sur l'inspection des autobus et des cars. Lorsque ce programme sera terminé et que l'on aura atteint un équilibre entre

---

[34] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 260.

les inspections routières et hors route, on prévoit que les proportions seront plus stables.

L'accent sera mis sur les inspections routières en complément du programme de vérification des installations, dont il est question dans la prochaine section du présent rapport. Le personnel du ministère a déclaré aux membres du Comité que l'un des objectifs du ministère était d'intégrer le programme d'inspection des autobus au programme de vérification des installations.

Le Comité a appris par la suite que le ministère avait terminé l'élaboration d'un plan de mise en œuvre des recommandations formulées par le groupe de travail sur l'industrie du transport par autobus dans son rapport de novembre 1997. Le groupe de travail a été reconvoqué en septembre 1998 pour recevoir la réponse du ministère ainsi qu'un projet d'échéancier pour la mise en œuvre de ses recommandations[35].

Recommandation :

10. Le ministère doit améliorer la méthodologie utilisée dans son processus d'inspection des autobus et inspecter un plus grand nombre d'autobus.

Vérifications dans les installations d'exploitants de véhicules utilitaires

Les agents d'application des lois effectuent des vérifications dans les installations d'exploitants. À cette fin, ils observent les procédures de vérification qui comprennent, entre autres, une inspection mécanique d'un échantillon de véhicules. Le vérificateur a mentionné une étude américaine menée en 1994 qui démontrait que les avantages de la vérification dans les installations étaient quatre fois plus élevé que ses coûts. De plus, ces vérifications avaient contribué à une diminution de 40 pour 100 en moyenne des taux d'accidents.

Dans son rapport, le vérificateur a souligné que le nombre de vérifications menées en 1995-1996 et prévues pour 1996-1997 était inférieur au nombre d'inspections effectuées au cours des trois années précédentes. En 1995-1996, le ministère a adopté un processus de vérification plus complet sans toutefois établir de repères quant au nombre d'inspections approprié. Il n'existait pas non plus de lignes directrices détaillées sur le ciblage d'exploitants à risque élevé dont il fallait vérifier les installations.

Une modification apportée en décembre 1996 au *Code de la route* conférait un statut législatif au système d'évaluation de la sécurité des transporteurs, projet lancé en 1993. Toutefois, l'article pertinent du projet de loi n'était pas encore en vigueur à la fin de la vérification. Les résultats d'une vérification des installations et le dossier du certificat d'IUVU de l'exploitant permettraient d'évaluer sa performance sur le plan de la sécurité et de lui attribuer une cote. Le ministère prévoyait que la publication de ces cotes aurait un effet sur les primes d'assurance

[35] Note de Jill Hutcheon, 30 octobre 1998.

des transporteurs ainsi que sur leurs efforts de promotion et qu'elle les inciterait à privilégier la sécurité.

Le vérificateur a mentionné que le ministère avait terminé l'évaluation préliminaire du système proposé. Il estimait que le ministère devait régler un grand nombre de questions, notamment celle de l'impartition, avant la mise en place du système. C'est l'une des raisons pour lesquelles il lui a recommandé de «déterminer le nombre de vérifications de sécurité à effectuer et de modifier le niveau d'activité des agents en fonction de ce nombre». Il a également recommandé l'utilisation d'une «approche fondée sur les risques pour sélectionner les transporteurs» aux fins de ces vérifications[36].

Selon le personnel du ministère, l'approche adoptée par le ministère comprend des méthodes fondées sur les risques pour sélectionner les exploitants de véhicules utilitaires aux fins de vérification. Le ciblage des transporteurs est fondé sur des catégories de risques précis, notamment : taux de mises hors service des véhicules inspectés, plaintes et exploitants titulaires d'un certificat d'IUVU dont le dossier de sécurité est insatisfaisant. Le ministère avait adopté récemment un processus de vérification plus rigoureux et plus complet. Il s'agissait d'un processus plus long, mais aussi plus efficace pour modifier le comportement des transporteurs. Depuis 1996, 79 pour 100 des transporteurs avaient amélioré leur dossier de sécurité après avoir fait l'objet d'une vérification. Au cours des trois ou quatre prochaines années, le ministère s'assurera que tous les exploitants de camions et d'autobus sont soumis à une vérification.

Activités d'application de la loi visant les transporteurs

Le système IUVU enregistre toutes les infractions qui concernent les véhicules d'un transporteur. Le ministère entame un processus pouvant mener à des sanctions si le nombre d'infractions cumulées dépasse le seuil établi au préalable pour le transporteur. (Le seuil est fonction de la taille du parc du transporteur.) La première étape du processus est l'envoi d'une lettre d'avertissement dans laquelle le ministère exige une réduction de 25 pour 100 du nombre d'infractions tous les six mois jusqu'à ce que le taux d'incidents revienne sous le seuil établi. Si le transporteur ne satisfait pas à cette exigence, le ministère peut exiger une entrevue ou une vérification en vue d'élaborer un plan d'amélioration du rendement.

Si l'entrevue ou la vérification ne donne pas les résultats escomptés, le ministère peut décider d'imposer des sanctions au transporteur. Celui-ci peut interjeter appel de la décision auprès de la Commission d'appel des suspensions de permis et ensuite auprès de la Cour de l'Ontario (Division générale). Le transporteur peut continuer à exploiter son parc de véhicules pendant tout le processus.

[36] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 262.

Dans son rapport, le vérificateur aborde quatre aspects de l'activité d'application des lois : les interventions par le biais de lettres d'avertissement, les entrevues avec les transporteurs et les vérifications, et le processus global d'application des lois.

Interventions par le biais de lettres d'avertissement

Le vérificateur estimait que le ministère devait améliorer l'efficacité du processus d'envoi de lettres d'avertissement pour améliorer du même coup la conformité aux lois. Pour ce faire, le ministère devait indiquer par écrit «la raison justifiant l'absence de mesures prises contre les transporteurs qui ont dépassé le seuil toléré et auxquels aucune lettre d'avertissement n'a été envoyée[37]». Il a également recommandé d'évaluer tous les six mois la situation des transporteurs qui ont reçu une lettre d'avertissement jusqu'à ce qu'ils parviennent à ramener leur taux d'inobservation sous le seuil qui leur a été fixé ou jusqu'à ce que des sanctions plus sévères soient imposées. Il a en outre recommandé au ministère de prendre les mesures nécessaires pour éliminer l'arriéré actuel.

Le personnel du ministère a dit au Comité que l'arriéré mentionné par le vérificateur résultait de la décision d'abaisser le seuil auquel le ministère prenait des mesures correctives contre un transporteur. Le nombre de transporteurs assujettis à une intervention a ainsi augmenté. L'arriéré a été éliminé. Pour faire en sorte que cette situation ne se reproduise plus, le ministère s'employait à élaborer une loi et une politique pour rationaliser le programme. Le nouveau programme comprendrait des niveaux d'intervention et de sanction réglementés. L'initiative faisait suite à une recommandation formulée par le Groupe de travail Target '97.

Entrevues avec les transporteurs et vérifications

D'après le vérificateur, le ministère devait s'assurer que les entrevues et les vérifications contribuaient à améliorer la conformité aux lois. À cet effet, le ministère devait évaluer le processus pour déterminer si «les résultats obtenus étaient acceptables et, si ce n'était pas le cas, étudier la possibilité d'apporter des changements». Il a également recommandé au ministère d'adopter «des lignes directrices indiquant à quel moment les entrevues et vérifications devraient être effectuées[38]».

Dans sa réponse initiale, le ministère précisait que la période choisie pour effectuer un suivi du processus d'entrevue et de vérification, soit juin 1996, précédait immédiatement le déménagement de la Direction de la sécurité des transporteurs et de l'application des lois à St. Catharines. Ce déménagement avait entraîné une pénurie temporaire de personnel. Cette pénurie ainsi que d'autres problèmes relatifs aux effectifs avaient été résolus et on s'affairait à éliminer l'arriéré. Le ministère avait entrepris une étude visant à mettre à jour l'analyse de 1995 sur l'efficacité des processus. «L'élaboration, l'essai et l'adoption» de modifications et de changements «témoigneraient de l'engagement du ministère d'adopter les recommandations sur la sécurité du système d'immatriculation IUVU formulées

---

[37] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 264.
[38] Ibid., p. 266.

dans le cadre du programme Target '97[39]». Des lignes directrices concernant le délai nécessaire pour préparer une analyse du dossier d'un transporteur et effectuer le processus d'entrevue et de vérification seraient étudiées par le ministère et modifiées de façon à refléter les priorités actuelles du programme ainsi que l'aptitude à assurer la mise en place d'initiatives dans le cadre du programme.

Sanctions contre les transporteurs

D'après le vérificateur, le fait de prendre rapidement des décisions relativement aux sanctions à imposer et d'évaluer le processus d'imposition de sanctions permettrait d'assurer que le processus «contribue efficacement à assurer la sécurité des véhicules et ne retarde pas indûment le retrait de la circulation des véhicules en mauvais état de marche[40]». L'évaluation permettrait de déterminer si le processus produisait des résultats satisfaisants. Si tel n'était pas le cas, il fallait le modifier.

Le ministère avait apporté, à l'automne de 1996, diverses améliorations au programme d'IUVU, notamment l'ajout de dispositions au *Code de la route* pour contrer l'évasion des sanctions. Selon la réponse initiale du ministère, ces améliorations devaient permettre d'accélérer le processus d'analyse des sanctions. Les changements apportés au niveau du personnel permettraient également d'accélérer le traitement. La mise en œuvre de la recommandation Target '97 visant à réglementer les seuils déclenchant l'imposition des sanctions améliorerait le processus à long terme. Une analyse de l'effet des sanctions sur le rendement en matière de sécurité serait effectuée et d'autres changements en cours d'élaboration permettraient de simplifier le processus décisionnel à cet égard.

Processus d'application des lois

Afin d'assurer que les transporteurs contrevenants sont «frappés des sanctions appropriées au moment opportun et que les véhicules en mauvais état de marche sont retirés rapidement de la circulation», le vérificateur à recommandé au ministère d'effectuer «une enquête complète sur tous les stades du processus d'application des lois en vue de déterminer l'efficacité de chacune des activités[41]». Au besoin, il doit modifier ou éliminer les activités qui ne permettent pas d'obtenir de bons résultats. Il a également recommandé au ministère d'évaluer et, s'il y a lieu, d'adopter d'autres mécanismes d'imposition de sanctions, tels que ceux suggérés par le Groupe de travail sur la sécurité des camions.

Dans sa réponse initiale, le ministère a déclaré qu'il était en train d'examiner chacun des stades du processus d'intervention pour s'assurer que le programme fonctionnait aussi efficacement que possible. Un certain nombre de changements étaient à l'étude, notamment le resserrement des critères de sélection des transporteurs à haut risque qui devront être soumis à une vérification dans leurs installations. Le projet de loi 138 prévoit la mise en fourrière immédiate des

---

[39] Ibid.
[40] Ibid., p. 267
[41] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 269.

véhicules qui présentent des défauts critiques. Les critères élaborés par le gouvernement et l'industrie dans le cadre du programme Target '97 régiraient la mise en fourrière des véhicules. Le ministère prévoyait que les effets économiques d'une mise en fourrière minimale de 15 jours inciteraient l'industrie à utiliser des véhicules sûrs.

Immatriculation des transporteurs et délivrance de permis

Immatriculation des exploitants de véhicules utilitaires

Les exploitants de véhicules dont le poids est supérieur à 4 500 kg et de véhicules dans lesquels dix passagers ou plus peuvent prendre place doivent présenter une demande de certificat d'IUVU. Le ministère émet des certificats à tous les requérants à moins que leur certificat ne soit suspendu ou qu'ils ne soient soumis à certaines restrictions relatives au parc de véhicules.

Le personnel chargé de la vérification a constaté que le ministère vérifiait le nom des entreprises et qu'il examinait la base de données du programme d'immatriculation pour s'assurer qu'il n'y avait pas de duplication des noms. Toutefois, il ne disposait d'aucune procédure permettant de vérifier l'exactitude ou le caractère exhaustif des renseignements fournis par les exploitants et il ne procédait ni à une révision ni à une mise à jour à intervalles réguliers de la base de données pour modifier les renseignements sur l'adresse, sur les cadres de l'entreprise ou sur le nombre de véhicules dans le parc.

Le Groupe de travail Target '97 a recommandé l'adoption d'un processus de renouvellement annuel du système d'IUVU. Étant donné l'importance du système pour les processus d'inspection et d'application des lois, le vérificateur s'est dit préoccupé par l'intégrité du système et de sa base de données.

Il a donc recommandé au ministère d'adopter «des politiques et des procédures en vue de vérifier l'exactitude et le caractère exhaustif des renseignements fournis dans les demandes d'obtention» de certificat d'IUVU[42]. Il estimait également que le ministère devait améliorer le contrôle de l'entreposage, de la conservation et de la récupération de dossiers sur microfiches, assurer que les renseignements sur les transporteurs contenus dans la base de données du système étaient valides et à jour et mettre en œuvre des procédures permettant de s'assurer que toutes les condamnations des transporteurs étaient notées rapidement et correctement dans le système d'IUVU.

Dans sa réponse initiale, le ministère a déclaré qu'il instaurerait des politiques et des procédures écrites de façon à assurer l'exactitude des renseignements fournis par les requérants. L'introduction et la mise en application des exigences en matière de renouvellement du certificat d'IUVU ainsi que d'autres initiatives qui permettront d'assurer l'intégrité des données du systèmes d'IUVU ont fait l'objet d'une loi adoptée à l'automne de 1996 et concrétisaient des recommandations formulées par Target '97. Le ministère s'assurerait que les condamnations sont inscrites rapidement et avec exactitude dans le dossier du transporteur.

---

[42] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 271.

Délivrance de permis aux utilisateurs de véhicules utilitaires

La *Loi sur le camionnage* exige que tous les utilisateurs de véhicules utilitaires obtiennent un permis pour offrir des services de transport pour le compte d'autrui en Ontario. Les requérants doivent satisfaire à plusieurs critères, notamment détenir un certificat d'IUVU et démontrer qu'ils sont en mesure d'exploiter leur entreprise. Le personnel chargé de la vérification a constaté que le ministère ne disposait d'aucune procédure pour évaluer les demandes, comme l'exige la loi. Le ministère s'employait à élaborer un projet d'abrogation des exigences de la *Loi sur le camionnage* en matière de délivrance de permis, mais les exigences relatives à la sécurité des transporteurs seraient maintenues, y compris celles portant sur l'évaluation de l'aptitude du transporteur en matière de sécurité.

Le vérificateur a recommandé au ministère d'élaborer des politiques et des procédures permettant d'évaluer le respect des exigences de la loi, telles que l'aptitude en matière de sécurité, comme l'exige la *Loi sur le camionnage* ou toute autre loi la remplaçant. Dans sa réponse initiale, le ministère a parlé des révisions de la base de données du système d'IUVU qui en amélioreraient l'intégrité de même que la capacité du ministère d'évaluer l'aptitude d'un requérant. Des politiques écrites seraient élaborées pour tenir compte des modifications proposées à la *Loi sur le camionnage* et à la *Loi sur les transports routiers* pour les programmes de délivrance de permis aux transporteurs pour le compte d'autrui. (La fonction de délivrance de permis de transport pour le compte d'autrui exigée par les deux lois était censée faire l'objet d'une dévolution.)

Administration du programme

Dans ses commentaires sur l'administration du programme, le vérificateur s'inquiétait de nouveau de l'absence de politiques et de procédures dans plusieurs domaines examinés au cours de la vérification, des écarts d'un bureau de secteur à l'autre dans les activités d'inspection et des arriérés dans la mise en application des lois. Il a également noté le fait que le personnel d'inspection de l'une des cinq régions du ministère relevait de la Division de la sécurité et des règlements, alors que celui des autres régions relevait de la Division des opérations.

Cet état de choses a incité le vérificateur à recommander au ministère de revoir la structure hiérarchique pour «déterminer si la hiérarchisation des responsabilités entre les membres de son personnel est adéquate». Il estimait également que le ministère devait élaborer des «lignes directrices sur les heures d'ouverture, les besoins en personnel et les horaires des centres d'inspection des camions, ainsi que sur les activités des patrouilles de secteur[43]».

Le personnel du ministère reconnaissait qu'il existait des écarts dans les heures d'ouverture et les effectifs des centres d'inspection des camions. L'établissement des horaires est déterminé en partie au niveau local et reflète les conditions

[43] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 274.

d'exploitation différentes qui prévalent dans l'ensemble de la province. Le ministère était en train d'élaborer de nouvelles lignes directrices qui comprendraient des initiatives à l'appui du programme de mise en fourrière des véhicules utilitaires, notamment l'embauchage de 80 agents supplémentaires d'application des lois et l'ouverture jour et nuit de dix centres d'inspection stratégiques. Les dix centres étaient censés ouvrir leurs portes avant la fin de mars 1998.

Dans son témoignage, le personnel du ministère n'a pas parlé de la recommandation du vérificateur relative à la structure hiérarchique. Le Comité a demandé par écrit au ministère ses commentaires à ce sujet. D'après la réponse du ministère, des liens officiels ont été établis entre les deux divisions. Ces liens comprennent notamment la création d'un comité d'opérations internes qui examine des questions d'application des lois, et la tenue de réunions mensuelles entre les directeurs régionaux chargés des conducteurs et des véhicules et le personnel de la Direction de la sécurité des transporteurs et de l'application des lois. Les équipes responsables de la sécurité des usagers de la route regroupent du personnel de l'administration centrale et des régions. Elles soumettent des rapports provisoires à intervalles réguliers au comité des opérations[44].

Recommandation :

11. Le ministère doit revoir la structure hiérarchique actuelle afin de l'améliorer pour assurer une gestion plus efficace et plus efficiente.

Centres d'inspection des véhicules automobiles

Délivrance de permis et inspection

Les véhicules utilitaires doivent être soumis à une inspection et à une certification de sécurité effectuées périodiquement par des mécaniciens inscrits. Les centres d'inspection des véhicules automobiles doivent présenter une demande auprès du ministère pour obtenir un permis de centre d'inspection des véhicules automobiles (CIVA) pour effectuer des inspections et des certifications de sécurité. La demande renferme la liste des mécaniciens inscrits aux fins de l'enregistrement.

Les agents d'application des lois du ministère visitent le requérant pour s'assurer que le centre est de taille suffisante, qu'il possède les outils et instruments nécessaires et qu'il emploie des mécaniciens inscrits. Si le centre satisfait à toutes ces exigences, un permis CIVA qui lui permet d'inspecter les véhicules automobiles et utilitaires lui est délivré. Les exploitants de véhicules utilitaires peuvent obtenir un permis CIVA et effectuer des inspections de certification de sécurité sur leurs propres véhicules. Le vérificateur a recommandé au ministère «d'effectuer un suivi plus serré et des inspections plus fréquentes» de ce genre d'exploitants[45].

---

[44] Note de Jill Hutcheon, 24 avril 1998.

[45] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 276.

Depuis 1988 et à cause des contraintes de coûts, le ministère n'exigeait pas que l'inspection des titulaires de permis CIVA soit effectuée de façon cyclique. Les représentants du ministère ont dit au personnel chargé de la vérification que le nombre d'infractions ne justifiait pas les ressources consacrées au processus d'inspection cyclique et que les inspections étaient effectuées à la suite de plaintes. Le ministère avait reçu peu de plaintes portant sur des transporteurs possédant leur propre permis CIVA. Le vérificateur a toutefois recommandé au ministère d'adopter «une approche basée sur l'évaluation des risques pour déterminer quels centres» seraient soumis à une inspection[46].

Le personnel chargé de la vérification a constaté que le ministère ne recueillait pas régulièrement des renseignements nécessaires pour déterminer les centres à risque élevé. Le vérificateur estimait que c'était une nécessité. Lorsque le ministère relevait des cas d'inobservation de la loi, il pouvait révoquer le permis du centre ou l'inscription du mécanicien. Toutefois, il n'existait aucun critère précisant à quel moment il fallait envisager la révocation d'un permis ou d'une inscription. Le vérificateur était d'avis que le ministère devait établir de tels critères.

Le personnel du ministère a précisé que le ministère veillait à ce que les centres d'inspection fassent l'objet d'une surveillance adéquate. Un nouveau protocole d'application des lois avait été adopté pour repérer les centres à risque élevé. L'une des approches adoptées par le ministère consistait à cibler les centres qui délivrent régulièrement des certificats aux transporteurs qui ont des taux élevés de véhicules en mauvais état de marche sur la route. Le ministère avait également entrepris d'examiner entre autres les mesures d'application à adopter pour s'assurer de repérer les centres à risque élevé.

Certification des véhicules utilitaires

Dans son aperçu du processus de certification des véhicules utilitaires, le vérificateur a mentionné en particulier les certificats de sécurité délivrés pour les véhicules automobiles ainsi que les vignettes témoignant de l'inspection. Le ministère tenait un registre des numéros de contrôle de certificats vendus aux titulaires de permis, mais il ne disposait pas de dossiers centralisés sur les certificats et vignettes perdus ou volés ou sur les vignettes émises par les centres.

Une loi adoptée en octobre 1996, qui augmentait considérablement les amendes relatives à l'utilisation frauduleuse des vignettes de sécurité, avait remédié à l'inquiétude du personnel du ministère et des agents de police qui craignaient que des vignettes perdues ou volées puissent être apposées sur des véhicules en mauvais état de marche. Le vérificateur a recommandé que le ministère améliore les contrôles sur l'enregistrement des vignettes émises, perdues ou volées[47].

Les agents de l'application des lois s'assurent que des vignettes sont apposées sur les véhicules inspectés, mais il n'existe aucun registre central pour les aider à

---

[46] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 276.
[47] Ibid., p. 278.

déterminer si une vignette de sécurité est valide. Le vérificateur estimait que le ministère devait leur fournir un moyen pratique pour «déterminer la validité des vignettes et des certificats de sécurité[48]».

D'après la réponse initiale du ministère, les centres d'inspection étaient en mesure de retracer les vignettes d'inspection perdues ou volées. Néanmoins, le ministère élaborerait une méthode plus pratique pour déterminer la validité des vignettes de sécurité. Le mandat du projet de révision des centres d'inspection des véhicules automobiles comprendrait «un accès accru à des fins d'application des lois et des mesures d'assurance de la qualité et de vérification[49]». Les transporteurs pour lesquels des détentions sur la route figuraient au dossier ou dont les véhicules ne possédaient pas de vignettes d'inspection annuelles valides étaient maintenant considérés comme des candidats à une inspection immédiate. Le ministère s'attendait à ce que les amendes plus élevées et les mesures de suivi d'application des lois aient un effet dissuasif important sur les transporteurs.

[48] Ibid.
[49] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 278.

Inspection des freins à air comprimé

Le Comité a demandé des détails au sujet du processus d'inspection des freins à air comprimé en Ontario, par rapport à ce qui se faisait ailleurs.

Dans une réponse datée du 24 avril 1998, les membres du Comité ont appris que l'inspection des freins à air comprimé en Ontario constituait un aspect des vérifications avant départ à effectuer par le conducteur, décrites dans le Règlement 575 pris en application du *Code de la route*. Ces vérifications comprennent une inspection obligatoire de l'extérieur et de l'intérieur du véhicule. Pour effectuer le réglage des freins à air comprimé, le conducteur doit être un mécanicien qualifié ou détenir un certificat de réglage des freins à air comprimé. (Le programme de formation et de certification obligatoire de la province pour le réglage des freins à air comprimé est offert depuis novembre 1996[50].)

À l'époque de la réponse du ministère, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Yukon et les États-Unis étaient les seuls territoires de compétence qui «autorisaient les conducteurs qui possèdent des véhicules équipés de freins à air comprimé à régler eux-mêmes ces freins». Les conducteurs de l'extérieur de la province pouvaient effectuer eux-mêmes le réglage de leurs freins à air comprimé s'ils pouvaient prouver qu'ils avaient été agréés à cet effet dans leur territoire de compétence.

Le ministère venait de terminer une enquête sur les procédures et les exigences relatives à l'inspection des freins à air comprimé dans l'ensemble du pays, par l'intermédiaire du Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé (CCATM). L'examen préliminaire des résultats a révélé l'existence d'écarts importants. Un groupe de travail étudiait des façons d'harmoniser les exigences dans l'ensemble du pays[51].

Le Comité s'est renseigné sur les progrès du groupe de travail et de son mandat. Le ministère a déclaré que le CCATM était en train d'examiner «l'inclusion des freins à air comprimé sur les permis et la formation sur le réglage des freins à air comprimé, en collaboration avec l'Alliance canadienne du camionnage (ACC), une association sectorielle». Un avant-projet soumis par la CTA faisait l'objet d'un examen par tous les territoires de compétence canadiens[52].

---

[50] Note de Jill Hutcheon, 30 octobre 1998.
[51] Note de Jill Hutcheon, 24 avril 1998.
[52] Note de Jill Hutcheon, 30 octobre 1998.

GESTION DES FINANCES PROVINCIALES

Secrétariat du Conseil de gestion - Service central de recouvrement

Le Service central de recouvrement (SCR) fait partie de la Direction des services généraux de la Division des services du Secrétariat du Conseil de gestion (SCG). Le Service gère le recouvrement des créances en souffrance autres que fiscales dues au gouvernement et supervise le travail des agences de recouvrement privées (ARP) qui se sont vu adjuger des contrats pour fournir des services de recouvrement au gouvernement.

Le travail effectué par le SCR a attiré l'attention du Comité au cours de son examen des vérifications du programme d'administration des tribunaux et du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario. Dans le premier cas, le vérificateur avait soulevé la question de la rapidité de perception des amendes, alors que dans le second cas, c'est le recouvrement des prêts étudiants en souffrance et des versements excédentaires qui avait retenu son attention.

Les discussions du Comité avec le personnel des ministères du Procureur général et de l'Éducation et de la Formation au sujet du travail du SCR et de son statut avaient soulevé des questions pour lesquelles le Comité n'avait pas obtenu de réponse. Les membres du Comité ont décidé de demander au personnel du SCG de témoigner pour répondre aux questions soulevées dans les deux vérifications et dans le chapitre 5 du *Rapport annuel 1997* du vérificateur. Ce chapitre portait sur les comptes publics de la province. La section traitant du recouvrement des créances, qui relevait en fait du SCR, intéressait tout particulièrement le Comité.

Avant de faire un survol de la réunion qui a eu lieu entre le personnel du SCG et les membres du Comité, nous examinerons brièvement les résultats d'une vérification spéciale concernant le SCR effectuée en 1993-1994, ainsi que les constatations de 1997 du vérificateur au sujet du recouvrement des créances.

Vérification spéciale

À la suite d'une demande formulée en mai 1993 par le Comité permanent des comptes publics, le Bureau du vérificateur provincial a effectué une enquête spéciale pour

> évaluer l'efficacité des méthodes de recouvrement sur le plan de la qualité de l'information et de la rapidité avec laquelle elle est transmise au Service central de recouvrement du ministère des Services gouvernementaux[53].

[53] Ontario, Bureau du vérificateur provincial, *Special Audit for the Standing Committee on Public Accounts - Timeliness and Quality of Accounts Receivable Transferred to Central Collection Services: Report on the Audit* (Toronto : Le Bureau, juin 1994), p. 1.

La vérification portait sur les six principales composantes du portefeuille de créances du SCR, à savoir les prêts du Programme Nouvelles entreprises, les prêts étudiants, les garanties de la Société de développement de l'Ontario (SDO), les prêts du Programme Jeunes entrepreneurs, les amendes du ministère du Procureur général et les prestations familiales.

La vérification a permis de constater que les créances, en général, n'étaient pas transmises rapidement, sauf dans le cas du Programme Nouvelles entreprises. Sur le plan de la qualité de l'information transmise sur les créances, le SCR recevait les documents nécessaires pour prendre les mesures de recouvrement pour tous les programmes, sauf pour les prestations familiales versées en trop.

Les recommandations formulées dans le rapport pour le SCR étaient réparties sous plusieurs rubriques, dont les suivantes : transfert électronique de l'information, protocoles d'entente (entre le SCR et les ministères et organismes clients), transmission du nom des débiteurs à une agence d'évaluation du crédit, accélération du transfert des amendes du Procureur général, pertinence de l'information entrée dans le système du SCR et suivi des créances.

Rapport annuel 1997 du vérificateur provincial

Le chapitre 5 portait sur les comptes publics de la province. Dans la partie consacrée au recouvrement des créances, le vérificateur soulignait qu'une importante détérioration du recouvrement des créances avait été constatée au cours de plusieurs vérifications de l'optimisation des ressources et au cours des examens des contrôles financiers[54]. Son personnel avait appris que l'une des principales raisons était le fait que le SCR avait été dans l'impossibilité d'accepter un grand nombre de nouveaux dossiers de créance après juin 1996.

Au 31 mars 1997, le portefeuille de créances que le SCR était chargé de recouvrer s'élevait à 389 millions de dollars, dont 90 millions de dollars environ correspondaient à des créances qui avaient déjà été radiées et qui avaient été transférées récemment à des agences de recouvrement privées dans le cadre d'un projet pilote. Le portefeuille de créances en date du 31 mars 1993 était de 144 millions de dollars. Le montant total perçu s'élevait à 14,2 millions de dollars au 31 mars 1993 et à 25,9 millions de dollars aux 31 mars 1995 et 1996. Au 31 mars 1997, il avait chuté à 10,7 millions de dollars.

Dans son rapport, le vérificateur mentionne brièvement la situation de l'effectif du SCR. Lorsque le gouvernement a annoncé que les créances autres que fiscales «se prêtaient bien à l'impartition», en mai 1996, le SCR comptait 49 employés[55]. Entre cette date et décembre 1996, 20 employés, dont trois chefs de recouvrement, ont quitté le SCR et n'ont pas été remplacés.

---

[54] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 325.
[55] Ibid., p. 326.

La chronologie des développements récents au SCR commence par l'annonce faite par le gouvernement en mai 1996, passe par l'approbation en novembre 1996, par le Conseil de gestion du Cabinet de l'analyse de rentabilisation, de l'impartition de l'activité de recouvrement des créances du SCR et se termine en juin 1997 par une décision rendue par la Commission de règlement des griefs. Cette décision portait sur la réaffectation générale des employés du gouvernement à la suite de l'impartition. La Commission exigeait que le gouvernement «fasse des efforts raisonnables pour réaffecter les employés devenus excédentaires en raison des initiatives d'impartition». La demande de propositions a été mise en veilleuse à la suite de cette décision.

Audiences du Comité permanent des comptes publics

Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) a témoigné devant le Comité en juin 1998. Le personnel du Secrétariat a résumé, à l'intention des membres du Comité, les activités entreprises par le Secrétariat pour améliorer l'efficacité et la rapidité du recouvrement des créances. Il a également présenté des tableaux et fait rapport de l'état de la demande de propositions d'impartition.

Initiatives en matière de recouvrement

Le personnel du SCG collaborait en permanence avec les ministères à la transmission des créances. Du personnel temporaire avait été embauché pour étoffer le personnel interne affecté au recouvrement en attendant la clôture de la demande de propositions d'impartition. Les contrats des agences de recouvrement privées octroyés dans le cadre du Projet pilote de recouvrement des créances en souffrance[56] avaient été prolongés, avant de prendre fin le 14 mai 1998.

Un conseiller juridique avait été embauché à temps partiel pour faciliter le recouvrement des créances nécessitant un recours légal. Les améliorations apportées au système, telles que le transfert de fichiers électroniques, avaient amélioré le recouvrement. Des ententes de service conclues avec les ministères devaient être mises en œuvre avant la fin de juin.

Le personnel du SCR, de concert avec le ministère des Finances, avait élaboré 17 politiques pour améliorer les services, qui faisaient toutes partie d'une directive en matière de gestion des recettes. Ces politiques sont en vigueur et on prévoit qu'elles permettront de réduire le nombre de créances en souffrance.

Le personnel du SCR travaillait également en collaboration avec des collègues du ministère des Finances et du ministère de l'Éducation et de la Formation au programme fédéral de compensation du défaut de remboursement des prêts étudiants. Dans un mémoire daté du 23 octobre 1998, le SCG a déclaré au Comité que le groupe de travail était à l'œuvre et qu'il se réunirait bientôt pour entreprendre le processus de compensation pour l'année d'imposition 1998. Revenu Canada et le ministère des Finances de l'Ontario mettaient la dernière main

[56] Le Projet comprenait les amendes du ministère du Procureur général.

à un protocole d'entente que les «sous-ministres respectifs» étaient censés signer. Le mémoire disait également que

> la loi fédérale permettant de compenser le défaut de remboursement des prêts étudiants par les remboursements d'impôt sur le revenu de Revenu Canada n'avait reçu la sanction royale qu'en juin 1998. Puisque la majorité des remboursements d'impôt de 1997 aurait déjà été versée en juin 1998, il a été convenu que le processus de compensation serait mis en œuvre à compter des remboursements de 1998[57].

Les premiers chiffres présentés au cours des audiences sont ceux qui figurent dans le tableau 1 ci-dessous. Le personnel du SCG a souligné que ces chiffres correspondaient à ceux fournis dans le rapport du vérificateur. Il a attiré l'attention des membres du Comité sur la cinquième rangée du tableau, soit le montant des créances recouvrées. Le chiffre fourni pour le 31 mars 1998 (34,4 millions de dollars) visait à répondre aux préoccupations à l'égard de l'exercice 1996-1997 dans le rapport du vérificateur. Le Comité a appris qu'une tranche de 79 millions de dollars des nouvelles créances transférées entre mars 1997 et mars 1998 avait été transférée au cours des trois derniers mois de l'exercice. Le SCR s'occupe maintenant sur-le-champ de tous les dossiers qui lui sont transmis, sans exception.

[57] Note de Leslie Nanos, directrice, Direction des services généraux, Division des services, Secrétariat du Conseil de gestion, questions du Comité permanent des comptes publics sur le Service central de recouvrement, 23 octobre 1998.

TABLEAU 1

Portefeuille du Service central de recouvrement du 31 mars 1995 au 31 mars 1998 (en millions de $)

	31 mars 1995	31 mars 1996	31 mars 1997	31 mars 1998
Portefeuille de créances[58]	327,0 $	316,0 $	389,0 $	598,2 $
Créances ayant déjà été radiées[59]			93,5 $	92,7 $
Portefeuille redressé pour comparer avec les années précédentes	327,0 $	316,0 $	295,5 $	505,5 $
Montant des nouvelles créances transférées	108,3 $	35,1 $	3,6 $	254,1 $
Montant des créances recouvrées par le SCR et les ARP	25,9 $	25,9 $	10,7 $	34,4 $
Nombre de nouvelles créances transférées	306 112	11 246	855	327 106

Le tableau 2 présente les composantes du portefeuille du SCR à l'époque du témoignage du SCG devant le Comité. Les amendes du ministère du Procureur général et les prêts étudiants, qui comptent pour plus de 75 pour 100 du total, étaient la cible de l'Unité de gestion du recouvrement. Le personnel du SCG a souligné que, lorsque le recouvrement des amendes perçues en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* sera transféré aux municipalités, ces amendes ne seront plus incluses dans ce processus.

[58] Comprend les nouvelles créances transférées.

[59] Comprises dans le portefeuille ci-dessus. Créances en souffrance du Projet pilote ayant déjà été radiées.

TABLEAU 2
Composantes du portefeuille du Service central de recouvrement - juin 1998

Composante	(en M de $)
Ministère du Procureur général	250,0
Ministère de l'Éducation et de la Formation	212,5
Créances fiscales	62,0
Ministère du Développement économique, du Commerce et du Tourisme	38,1
Divers ministères	17,8
Créances autres que fiscales	14,0
Dette des employés	1,6
Ministère de l'Environnement	1,2
Société de développement de l'Ontario	0,6
Ministère des Richesses naturelles	0,4
Total	**598,2**

La composante «ministère du Procureur général» du tableau 2 comprend toutes les amendes impayées à percevoir en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*. Ces amendes résultent de la disposition judiciaire d'une amende imposée à la suite d'une déclaration de culpabilité relative à une infraction à cause d'un billet de contravention ou d'une assignation à comparaître, et qui n'a pas été payée. «Créances fiscales» s'entend des impôts impayés exigibles en vertu de la loi fiscale provinciale. (Les créances fiscales sont transférées au SCR dans le cadre d'un projet pilote depuis juillet 1996.) «Créances autres que fiscales» s'entend des créances ayant déjà été radiées, en provenance de tous les ministères[60].

Deux autres tableaux portaient sur les nouvelles créances transférées en 1997-1998 et sur les créances recouvrées en 1997-1998 par programme et par mois. Les prêts étudiants et les créances du ministère du Procureur général étaient indiqués séparément dans les deux tableaux; les créances des autres programmes étaient regroupées. Le nombre total de nouvelles créances transférées s'élevait à 327 106. Plus des trois quarts, soit 85 pour 100 (278 679), étaient des créances du ministère du Procureur général. Le montant total des créances transférées s'élevait à 254,06 millions de dollars, dont près de 69 pour 100 (175,09 millions de dollars) se rapportaient à des prêts étudiants.

[60] Note de Leslie Nanos, 23 octobre 1998, et entrevue téléphonique avec Leslie Nanos, 4 novembre 1998.

Le total des créances recouvrées pour 1997-1998 s'élevait à 34,438 millions de dollars, dont 26,7 millions de dollars se rapportaient à des créances du ministère du Procureur général. Une somme d'environ 4,324 millions de dollars en prêts étudiants a été recouvrée.

Les membres du Comité ont posé une série de questions au personnel du SCG, qui y a répondu dans une lettre datée du 15 juillet 1998. La première question portait sur la norme de 180 jours pour le transfert des créances en souffrance au SCR, qui était énoncée, semble-t-il, dans une des nouvelles politiques en matière de recettes. Le Comité se demandait s'il s'agissait d'un changement par rapport à l'ancienne politique, datée d'octobre 1984, qui exigeait que les créances impayées fassent l'objet d'un examen selon un cycle de 30 jours sur une période de trois mois. Les ministères avaient reçu l'instruction de transmettre au SCR les créances impayées après cette période. Toutefois, il est possible que des suivis aient été effectués dans les ministères, conformément aux politiques et procédures adoptées par chacun.

La nouvelle politique est plus rigoureuse en ce qui a trait à la gestion ministérielle des créances. L'analyse des créances est obligatoire. De plus, le ministère doit disposer d'un personnel compétent, ainsi que de procédures, de systèmes et de mesures du rendement. Le personnel des ministères doit faire appel aux spécialistes du SCR pour les créances en souffrance depuis plus de six mois ou moins lorsqu'il n'est pas possible de les recouvrer au moyen des procédures internes habituelles.

Au cours de leur discussion avec les membres du Comité, les représentants du SCG avaient mentionné que les amendes du ministère du Procureur général n'étaient jamais radiées. Le Comité en a demandé la raison. Dans sa réponse du 15 juillet, le personnel du SCG a déclaré «qu'il n'existait aucune politique qui empêchait le ministère du Procureur général de radier des amendes». À la suite de la mise en place du Projet pilote de recouvrement des créances en souffrance, le ministère commencera à radier «les créances irrécouvrables selon leur ancienneté, d'après les recommandations du SCR ou les discussions avec» celui-ci[61].

Les membres du Comité ont également demandé de l'information sur le pourcentage de recouvrement des amendes du ministère du Procureur général qui remontaient à plus de quatre ans. Les résultats du Projet pilote de recouvrement des créances en souffrance indiquaient que la «recouvrabilité» de ces créances était de 4,25 pour 100. On estimait que la recouvrabilité des créances en souffrance transmises au SCR conformément à la nouvelle politique en matière de recettes était de 15 à 30 pour 100.

Recommandation :

[61] Lettre de Michele Noble, secrétaire, Conseil de gestion du Cabinet, à Donna Bryce, commis, Comité permanent des comptes publics, 15 juillet 1998.

12. Le Secrétariat du Conseil de gestion doit fournir au Comité un rapport provisoire sur son activité de recouvrement après le passage de 90 à 180 jours de la norme de transfert des créances en souffrance au SCR, selon les exigences et sur demande du Comité.

État de la demande de propositions d'impartition

L'impartition du recouvrement des créances n'est pas une première pour le gouvernement de l'Ontario, puisque le recouvrement se fait tant à l'interne qu'à l'extérieur depuis 1976. D'après le personnel du SCG, environ 67 pour 100 de l'activité de recouvrement globale est impartie à des agences de recouvrement privées.

Les membres du Comité ont appris que l'analyse de rentabilisation précisant les coûts et les avantages de diverses options avait été soumise au Conseil de gestion du Cabinet en novembre 1996. La recommandation portant sur l'impartition de la dernière tranche de 33 pour 100 de l'activité de recouvrement a été approuvée. Dix mois plus tard, le SCR a publié une demande de propositions d'impartition intégrale du recouvrement des créances en souffrance autres que fiscales. La date de clôture prévue était le 30 octobre 1997. La demande de propositions comprend toutes les créances qui font partie du portefeuille du SCR à l'heure actuelle, ainsi qu'une estimation des créances supplémentaires pour la durée du contrat. Les amendes du ministère du Procureur général feront partie d'une demande de propositions distincte.

Le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO) s'est opposé à l'impartition au moyen d'un grief. La Commission de règlement des griefs a rendu une décision provisoire le 29 octobre 1997. Elle a ordonné de maintenir ouverte la demande de propositions en attendant de rendre une décision finale sur le bien-fondé du grief formulé par le SEFPO. (Le SEFPO a formulé son grief en vertu des dispositions de la convention collective portant sur les efforts raisonnables.) Le bien-fondé du grief faisait l'objet d'un débat au moment de la présentation du SCG.

La Commission de règlement des griefs est arrivée depuis à la conclusion que le SCG avait fait des efforts raisonnables pour trouver de nouveaux emplois pour ses employés. Le SCG a reçu l'autorisation de clore la demande de propositions le 29 septembre 1998. Entre cette date et la fin de novembre 1998, le personnel du SCG évaluera les agences de recouvrement privées qui ont répondu à la demande (cinq seront choisies) et négociera des ententes pour bonifier les emplois offerts (c'est-à-dire, bonifier les salaires et les avantages sociaux). Les sommes provenant d'un fonds d'encouragement des ressources humaines qui auraient été versées aux employés qui seraient devenus excédentaires peuvent maintenant servir à bonifier les emplois offerts par les nouveaux employeurs.

Lorsqu'une entente aura été conclue entre le SCG et les agences de recouvrement privées, le SEFPO pourra faire part de sa réponse. S'il n'est pas satisfait de l'entente conclue entre les parties, il disposera de cinq jours pour déposer une

objection auprès de la Commission de règlement des griefs et obtenir une réponse de cet organisme[62].

Ministère des Finances - Déclaration des réserves dans les comptes publics de 1996-1997

En réponse à une demande d'un député et conformément à la suggestion du vérificateur provincial, le Comité a demandé au ministère des Finances de témoigner pour discuter de la pertinence de créer des réserves et de la façon de les déclarer dans les comptes publics provinciaux de 1996-1997. L'utilisation d'une réserve pour les frais de restructuration futurs préoccupait tout particulièrement le Comité.

La présentation du personnel du ministère portait sur trois points : les recommandations pertinentes formulées par la Commission ontarienne de révision des pratiques financières, l'adoption de ces recommandations et la déclaration de certains résultats dans les comptes publics.

Le Comité a décidé de ne pas discuter dans le présent rapport de la présentation du ministère des Finances. Il est possible qu'il revienne sur la question dans une autre série d'audiences.

TRANSFERT DE LA PRESTATION DES SERVICES

Ministère de la Santé - Activité de la santé publique

La Direction de la santé publique, sous la gouverne du médecin-hygiéniste en chef, est chargée de gérer l'Activité de la santé publique. La vérification, en mars 1997, portait sur plusieurs éléments de l'Activité et sur quelques questions connexes.

Jusqu'au 1er janvier 1998, le coût des programmes obligatoires de la santé publique était partagé normalement entre le ministère et les municipalités. Le financement des programmes facultatifs était habituellement assuré par les municipalités. Le projet de loi 152, la *Loi sur l'amélioration des services*, a été adopté en décembre 1997. En raison des modifications qu'elle apporte à la *Loi sur la protection et la promotion de la santé* (LPPS), les municipalités ont dû assumer la totalité du financement des programmes de la santé publique, à part quelques exceptions. La province continuera de fixer les normes minimums du programme, dont elle assurera la surveillance et l'application.

La Direction a publié les *Lignes directrices touchant les programmes et services de santé obligatoires* en février 1998. À part les buts, objectifs et conditions, elles annoncent les normes des programmes obligatoires pour les maladies et blessures chroniques, les maladies infectieuses et la santé de la famille.

---

[62] Entrevue téléphonique avec Leslie Nanos, directrice, Direction des services généraux, Secrétariat du Conseil de gestion, 6 octobre 1998.

Questions principales

La Direction de la santé publique avait récemment lancé un certain nombre d'initiatives importantes. Cependant, la vérification a permis de constater que le ministère devait prendre des mesures afin que le financement et la prestation des programmes de santé publique soient mieux assurés selon les principes de l'économie, de l'efficience et du respect des lois. Des améliorations s'imposaient également pour permettre au ministère d'évaluer l'efficacité des programmes de santé publique financés par la province et d'en rendre compte.

Constatations de la vérification et conclusions du Comité

Obligation de rendre compte à l'Assemblée législative

Au titre de la *Loi sur le ministère de la Santé*, le ministre est tenu de préparer un rapport annuel et de le déposer devant l'Assemblée législative. Il n'existe aucune obligation de rendre compte de l'efficacité des programmes de santé publique ou de l'état de santé de la population ontarienne. Depuis 1991, le médecin-hygiéniste en chef publie, de sa propre initiative, des rapports annuels où il énonce certaines préoccupations en matière de santé publique.

Le vérificateur était d'avis que le dépôt de rapports devant l'Assemblée législative permettrait de favoriser la responsabilisation de l'Activité. En effet, d'autres provinces obligent leurs médecins-hygiénistes en chef à présenter des rapports annuels. Aussi le vérificateur a-t-il recommandé au ministère d'envisager la présentation de rapports périodiques à l'Assemblée législative indiquant «dans quelle mesure les programmes de santé publique mis en œuvre par les conseils de santé ont respecté les normes provinciales, et les objectifs provinciaux en matière de santé publique ont été atteints».[63]

L'obligation de rendre compte et la Loi 152

L'obligation de rendre compte dans le cadre du nouveau régime de financement a fait l'objet d'observations présentées par le personnel du ministère pendant son exposé devant le Comité et pendant une discussion entre les membres de celui-ci et le personnel du ministère. Grâce aux modifications à la LPPS, le ministère a le pouvoir de fixer les normes provinciales, de surveiller leur observation et d'appliquer les normes des programmes de santé publique obligatoires. Il continuera de fournir différents genres de soutien, dont certains se rapportent à la technologie de l'information. Les évaluateurs du ministère pourront exercer tout un éventail de pouvoirs. Des sanctions seront imposées s'il est impossible d'opérer des améliorations par d'autres moyens.

Un comité directeur chargé de la surveillance du projet ainsi que des sous-comités s'occuperaient de la mise sur pied d'un système complet permettant de surveiller

[63] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 179.

l'observation des normes. Ce système devait être prêt au cours de l'été et la présentation des rapports devait commencer à l'automne. D'ici là, les systèmes existants étaient utilisés. Les moyens à mettre en œuvre pour incorporer les résultats de l'observation dans un rapport annuel à présenter à l'Assemblée législative étaient à l'étude.

Mention était également faite des médecins-hygiénistes locaux. Les modifications à la LLPS précisent leur rôle réglementaire selon lequel, notamment, ils relèvent directement du conseil. Quant au personnel de santé publique, il est sous la direction directe du médecin-hygiéniste.

Les membres du Comité ont fait part au personnel du ministère de leurs préoccupations sur l'obligation de rendre compte. Ils ont soulevé des questions comme la marge de manœuvre dont bénéficient les municipalités pour la prestation des programmes, la disponibilité du personnel chargé de surveiller et d'appliquer l'observation, l'imposition de sanctions et les pouvoirs du médecin-hygiéniste en chef.

Recommandation:

13. Étant donné les nouvelles dispositions de financement qui sont en place depuis le 1er janvier 1998, le ministère doit rédiger un rapport annuel sur l'Activité de la santé publique à déposer devant l'Assemblée législative. Ce document doit être établi d'après les rapports présentés au ministère par les conseils de santé, dans lesquels ces organismes prouvent leur observation des normes et objectifs de la province en matière de santé publique.

Mécanismes de financement

Avant la Loi 152, on avait observé des écarts de financement importants entre les programmes obligatoires de santé publique, le financement par tête de certains conseils étant trois fois plus élevé que celui d'autres conseils. De l'avis du vérificateur, le ministère n'avait pas procédé à des examens systématiques pour déterminer les motifs de ces écarts. Le personnel de la Direction avait indiqué que, dans bien des cas, les écarts s'expliquaient par des raisons historiques.

Il fut décidé de réduire le financement provincial des conseils sur une période de trois ans, à compter de 1996. La Direction avait établi une «stratégie de financement équitable»[64] grâce à des indicateurs des besoins communautaires en matière de santé et de coût des services, stratégie qui a permis de réduire les écarts. Cette mesure a permis la mise en œuvre rationnelle de la réduction. À l'époque de la vérification, la Direction n'avait pas encore décidé si cette méthode serait appliquée à l'attribution de tout le financement destiné aux conseils. Le vérificateur a recommandé au ministère de «recourir davantage à des indicateurs du coût de services et des besoins relatifs des collectivités en matière de santé».[65]

La situation du financement a, bien sûr, changé depuis la publication du rapport du vérificateur. Parmi les exceptions au financement intégral par les municipalités, notons les vaccins d'immunisation, le programme des Bébés en santé/Enfants en santé et le programme Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur, qui sont tous financés à 100 pour 100 par la province. Interrogé sur les mesures que le ministère prendrait si un conseil local refusait de financer un programme donné, le personnel a répondu que les conseils avaient l'obligation légale de se conformer à toutes les dispositions des programmes obligatoires. La non-conformité exposerait le conseil au processus d'évaluation et à des sanctions.

Programme des maladies pouvant être prévenues par vaccination

Malgré les changements du financement qui ont pris effet le 1er janvier 1998, la province se charge toujours de l'achat et de la distribution de vaccins aux conseils et aux professionnels de la santé. L'immunisation est considérée comme une intervention rentable en matière de santé. Dans son rapport annuel de 1995, qui portait sur l'immunisation, le médecin-hygiéniste en chef a lancé une mise en garde

[64] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 180.
[65] Ibid.

contre le laisser-aller. Il estimait en effet que le degré d'immunisation des enfants et des adultes était trop faible.

Immunisation des enfants

L'immunisation des enfants est régie par la *Loi sur l'immunisation des élèves*, la *Loi sur les garderies* et les lignes directrices touchant les programmes. La loi impose des obligations en matière d'immunisation aux exploitants de garderie et aux médecins-hygiénistes locaux. Ainsi, il faut que les exploitants de garderie vérifient si les enfants bénéficient d'une bonne immunisation avant d'être admis dans leur établissement. Les médecins-hygiénistes locaux sont obligés de tenir des dossiers d'immunisation pour tous les élèves qui fréquentent les écoles dans leur région.

Les programmes de vaccination des enfants visent huit maladies distinctes, dont la diphtérie, le tétanos et la poliomyélite. Chez les enfants, les programmes commencent dès l'âge de deux mois et prennent fin au deuxième anniversaire. Il faut administrer des vaccins supplémentaires entre quatre et six ans et entre quatorze et seize ans.

Le Système d'archivage des dossiers d'immunisation (SADI) a été créé en 1992. Les conseils l'utilisent pour tenir des dossiers d'immunisation et établir des rapports. Le personnel chargé de la vérification a examiné les plus récentes informations sur les garderies (pour la période de septembre 1994 à juin 1995) et a constaté que, par rapport au nombre de places dans les garderies agréées, les conseils n'avaient évalué l'état d'immunisation que de 67 pour 100 des enfants en garderie. Il s'est avéré que seulement 66 pour 100 des enfants évalués avaient fait l'objet d'une immunisation appropriée.

Les deux derniers rapports du SADI sur les élèves à cette époque (ceux de 1993-1994 et de 1994-1995) ont également été examinés. Ces rapports ont révélé notamment que les pourcentages d'élèves dont l'état d'immunisation et la conformité au calendrier de vaccination ont été évalués se situaient à 77 pour 100 (1993-1994) et à 82 pour 100 (1994-1995). Enfin, il a été constaté que les taux de couverture vaccinale de 1994-1995 présentaient des écarts importants parmi les bureaux de santé, allant de 60pour 100 à plus de 95pour 100.

Pendant la vérification, il a été constaté que la Direction avait fait un suivi auprès des conseils qui, en 1993-1994, avaient un taux de couverture vaccinale faible, mais non auprès de ceux qui présentaient un taux semblable en 1994-1995. Aucun rapport n'a été présenté en 1995-1996, la Direction ayant supposé que les conseils avaient réalisé des évaluations de portée limitée.

Par conséquent, le vérificateur a recommandé au ministère de «contrôler les évaluations de l'état d'immunisation des enfants effectuées par les conseils dans les

garderies et les écoles et de corriger la situation, au besoin».[66] Dans sa réponse initiale, le ministère a fait valoir que la période considérée était unique en son genre du fait que les bureaux de santé avaient dû administrer de nouveaux programmes. Certains conseils avaient reporté ou retardé le contrôle systématique des taux de couverture vaccinale mais devraient, dorénavant, assurer un contrôle systématique.

Les nouvelles *Lignes directrices* fixent des cibles pour le taux de couverture vaccinale et, en outre, imposent aux conseils l'obligation d'évaluer l'état d'immunisation des enfants inscrits aux programmes de garde d'enfants agréés, au sens défini dans la *Loi sur les garderies*, et des élèves inscrits aux écoles conformément à la *Loi sur l'immunisation des élèves*, et de conserver des dossiers de ces évaluations.

Immunisation des adultes

L'immunisation des adultes n'est pas exigée par la loi. On fait confiance aux conseils et aux dispensateurs de soins de santé pour en faire la promotion.

Des chercheurs ont découvert que le vaccin antigrippal peut prévenir 70 pour 100 des hospitalisations causées par la grippe et la pneumonie chez les personnes âgées. Cependant, la Direction n'avait pas de cibles pour le vaccin antigrippal à l'échelle de la province.

Il est estimé qu'entre 30 pour 100 et 50 pour 100 des hospitalisations d'adultes par suite de pneumonie extrahospitalière sont occasionnées par des infections pneumococciques. Ces mêmes infections causent également, chaque année, des milliers de décès chez les personnes âgées. Comme dans le cas de la grippe, il n'existait pas de cibles de couverture vaccinale provinciale pour les infections pneumococciques.

Le ministère a, cependant, lancé un programme de vaccination antipneumococcique à financement public en 1996. Ce programme devait être mis en place graduellement sur trois ans en raison de la quantité limitée de vaccins offerts par le fabricant. Le programme était destiné à tous les groupes à risque élevé et aux adultes de 65 ans ou plus. Les membres du Comité ont appris qu'un million de personnes avaient été immunisées au cours des deux dernières années. Il était prévu que le taux de couverture vaccinale devait s'approcher de la nouvelle cible fixée dans les *Lignes directrices*, soit 70 pour 100 à la fin de la période de trois ans.

Les conseils sont tenus de favoriser l'immunisation des adultes contre le tétanos et la diphtérie, mais la province n'avait fixé aucune cible d'immunisation. Le vérificateur a déclaré que les cas de l'une ou l'autre maladie confirmés en Ontario au cours des dix dernières années étaient rares. Cependant, des flambées s'étaient produites dans d'autres parties du monde et d'aucuns se disaient préoccupés par les

---

[66] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 182.

immigrants et les visiteurs au Canada. Il a également été fait mention d'une récente étude qui a révélé que les taux de sensibilité aux deux maladies montent avec l'âge.

Le vérificateur a recommandé au ministère de «fixer des objectifs de couverture de vaccination antigrippale, antipneumococcique, antitétanique et antidiphtérique, d'élaborer des systèmes pour contrôler si ces objectifs sont atteints et corriger la situation, au besoin».[67] Les nouvelles *Lignes directrices* prévoient des cibles de couverture vaccinale pour l'an 2000, applicables à chacune de ces maladies dans le cas de groupes spécifiques de la population.

Un projet pilote visant à surveiller les taux de couverture vaccinale concernant les infections pneumococciques et la grippe, à l'aide des données du Régime d'assurance-santé de l'Ontario, a été lancé en juin 1997. Les membres du Comité ont appris que des données avaient été recueillies et étaient en cours d'analyse. Il faut en tirer la conclusion provisoire qu'un principe simple n'est pas toujours applicable dans la pratique. Ce n'est que dans le cadre du projet pilote que les médecins ont cerné le vaccin utilisé. Les travaux pour trouver une façon d'introduire l'identification du vaccin dans le système de facturation du Régime d'assurance-santé de l'Ontario se poursuivent.

Recommandation:

14. Le ministère doit assurer l'élaboration de systèmes permettant d'atteindre les objectifs de couverture vaccinale fixés dans les Lignes directrices touchant les programmes et services de santé obligatoires, et l'adoption des mesures de redressement qui s'imposent.

Système d'information sur l'immunisation

Comme la plupart des vaccins sont administrés par des médecins en cabinet privé, les fonctionnaires de la santé publique sont dans l'impossibilité de déterminer les enfants qui ont été immunisés et ceux qui ne l'ont pas été avant leur inscription à l'école ou à une garderie agréée.

Lors de l'examen des données du SADI portant sur les enfants nés entre 1989 et 1991, le personnel chargé de la vérification a constaté que 68 pour 100 d'entre eux seulement avaient reçu tous les vaccins obligatoires avant l'âge de deux ans. La Direction ne disposait que d'estimations approximatives de la couverture vaccinale des adultes et ne possédait aucune information sur leur état d'immunisation individuel. Selon le vérificateur, la détermination des taux de couverture permettrait d'élaborer des stratégies visant à améliorer les taux en question. Il a recommandé au ministère d'évaluer «la faisabilité d'une modification aux systèmes actuels ou l'élaboration de systèmes adaptés à la saisie de l'information nécessaire».[68]

---

[67] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 184.
[68] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 186.

Il a été fait mention d'autres territoires de compétence qui ont reconnu la nécessité de systèmes d'information sur l'immunisation, notamment le Manitoba qui utilise un système depuis 1988 et le Royaume-Uni qui en fait autant depuis le milieu des années 1980. D'autres provinces ainsi que des régions des États-Unis s'efforcent également d'élaborer des systèmes.

Selon la réponse initiale du ministère, la Direction s'occupait d'améliorer les systèmes de contrôle pour permettre une meilleure évaluation de la couverture vaccinale. Un Système d'inventaire des produits biologiques avait été mis en place pour faciliter le repérage des vaccins et des médicaments au moyen du réseau de distribution. Le ministère avait l'intention d'étudier la faisabilité des modifications à apporter au niveau système pour permettre le contrôle de l'utilisation des vaccins et des médicaments contre la tuberculose et les maladies transmissibles sexuellement.

Campagnes d'immunisation provinciales

En 1994, le ministère a lancé une première campagne qui visait l'immunisation de tous les élèves de 7e année contre l'hépatite B. Il a lancé une autre campagne en 1996 pour administrer une deuxième dose du vaccin antirougeoleux à tous les élèves. Le ministère a fourni les vaccins nécessaires aux conseils, au coût approximatif de dix millions de dollars pour le ministère. Les études menées par la Direction ont révélé que les deux campagnes avaient permis d'atteindre un taux provincial de couverture vaccinale supérieur à 90 pour 100.

Un examen et une analyse des données communiquées, effectués par le personnel chargé de la vérification, ont permis de constater que les coûts administratifs réels associés à la mise en œuvre de la campagne de 1995-1996 contre l'hépatite B présentaient des écarts significatifs d'un conseil à l'autre. Un expert-conseil ayant examiné la campagne de 1996 contre la rougeole a fait une observation analogue.

Pour régler les coûts de la mise en œuvre de ces campagnes, les conseils ont dû réaffecter des ressources consacrées à d'autres programmes obligatoires. L'expert-conseil susmentionné ne pouvait, dans son rapport, justifier les coûts élevés, mais a conclu que les efforts visant à établir le coût de revient pourraient servir de point de départ à la planification et à la budgétisation des prochaines campagnes. Le vérificateur a fait valoir que la Direction n'avait pas obtenu, auprès des conseils, d'explications au sujet des coûts.

Dans son rapport, le vérificateur a recommandé au ministère de demander, à un échantillon de conseils, de donner des «explications quant aux motifs expliquant leurs coûts très supérieurs ou inférieurs à la moyenne provinciale des coûts engagés» à l'occasion des deux campagnes.[69] Dans sa réponse initiale, le ministère a affirmé qu'il examinerait cette recommandation avant de planifier les prochaines campagnes d'immunisation. Il a également attiré l'attention du vérificateur sur le

[69] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 187.

fait que le transfert prochain du financement aux municipalités et son incapacité d'influencer l'efficience opérationnelle à l'échelle locale auraient pour effet que le ministère devrait se borner à des méthodes moins directes.

Contrôles financiers des dépenses liées aux vaccins

Comme il a déjà été évoqué, certains vaccins sont fournis gratuitement. La Direction détermine le type et la quantité de vaccins à commander. Le Service des achats du ministère acquiert les vaccins nécessaires et la Pharmacie du gouvernement est chargée de leur entreposage et de leur distribution.

La Pharmacie du gouvernement effectue l'examen et le paiement des factures des fournisseurs de vaccins puis, chaque mois, elle facture à la Direction les vaccins distribués. La vérification des sommes facturées à la Direction a permis de constater que son personnel ne disposait pas de tous les documents pour déterminer si les montants facturés par la Pharmacie du gouvernement étaient raisonnables. En outre, le personnel ne confirmait pas la quantité de vaccins commandée et ne recevait pas de copies des bons d'achat émis.

Le vérificateur a recommandé au ministère de collaborer avec la Pharmacie du gouvernement pour élaborer un système permettant au personnel de la Direction «d'examiner les frais imputés à son budget». De plus, selon lui, il fallait exiger que le personnel de la Direction «examine et approuve par écrit tous les bons d'achat avant leur émission».[70] Le personnel du ministère a admis qu'à l'époque de la vérification, les communications entre la Direction de la santé publique et la Direction de l'approvisionnement et des services financiers (qui est chargée du fonctionnement de la Pharmacie du gouvernement) laissaient à désirer. L'élaboration des politiques et procédures applicables au contrôle des dépenses de vaccins devait être terminée vers le mois d'avril 1998.

Depuis les audiences de mars, le ministère a informé le comité, par écrit, que le personnel de la Direction de la santé publique et celui de la Direction de l'approvisionnement et des services financiers collaboraient à la mise au point de politiques de contrôle des dépenses liées aux vaccins. Ces politiques auraient pour effet de cerner les responsabilités de chaque élément en ce qui concerne le contrôle global des dépenses liées aux vaccins.[71]

Achats de vaccins

Les contrats passés avec certains fournisseurs de vaccins comprennent un élément «valeur ajoutée». Le ministère accepte de payer un coût unitaire plus élevé et le

---

[70] Ibid., p. 188.

[71] Note de Sandra D. Lang, sous-ministre, ministère de la Santé, réponses aux questions supplémentaires du Comité des comptes publics sur l'Activité de santé publique, 18 novembre 1998.

fournisseur accepte d'assurer l'approvisionnement de fournitures connexes et d'autres services, vaccins et (ou) sommes que la Direction réinvestit dans ses programmes d'immunisation. Il en résulte une surestimation du coût réel des vaccins, puisque l'élément de valeur ajoutée est compris dans le prix d'achat.

Le vérificateur fait valoir que la Direction ne dispose d'aucun mécanisme officiel pour tenir compte de la valeur ajoutée. Le personnel chargé de la vérification a examiné deux contrats accordés en juin 1996 pour lesquels la valeur ajoutée s'établissait à 610 000 $. Il a déterminé qu'il restait environ 300 000 $ à utiliser par le ministère. Cependant, il a appris par la suite que le ministère était en train d'utiliser les fonds restants.

Le vérificateur était d'avis que le ministère devrait payer séparément les vaccins et les services et devrait veiller à ce que les fonds inutilisés au titre de la valeur ajoutée et détenus par les fournisseurs de vaccins «soient dûment comptabilisés et utilisés ou recouvrés».[72] Le personnel du ministère a déclaré que la Direction de la santé publique et la Direction de l'approvisionnement et des services financiers étaient sur le point de terminer la version finale d'un ensemble de politiques de contrôle.

Dans un document envoyé après les audiences, le Comité a demandé au ministère si les politiques de contrôle mentionnées par son personnel étaient en place. D'après le ministère, le personnel des deux directions participait à des réunions mensuelles régulières afin d'examiner des questions en suspens concernant les achats de vaccins.[73]

Recommandation:

15. Le ministère doit adopter des procédures visant à assurer que les vaccins ne sont achetés qu'en cas de besoin, et à un coût raisonnable.

Lutte contre la tuberculose

La tuberculose est la principale cause au monde de décès découlant d'une seule maladie infectieuse. Elle est responsable d'au moins trois millions de décès par année. La plupart des personnes infectées vivent dans les pays en développement. Le vérificateur rapporte que l'Ontario connaît l'un des plus faibles taux de tuberculose active au monde. Cependant, ces taux ne diminuent plus de façon sensible. La plupart des cas se déclarent chez les immigrants qui habitent les grands centres urbains.

Recherche des contacts

Le programme obligatoire de lutte contre la tuberculose exige que les conseils réalisent le repérage et le dépistage des personnes ayant été en contact avec une personne atteinte de tuberculose évolutive pour déterminer s'il faut les traiter. On

[72] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 189.
[73] Note de Sandra D. Lang, 18 novembre 1998.

constate que le Système informatique sur les maladies à déclaration obligatoire (SIMDO) comporte des renseignements limités sur la portée et la recherche des contacts.

Le vérificateur était d'avis que «la Direction de la santé publique devrait obtenir des renseignements supplémentaires sur les résultats de la recherche des contacts tuberculeux par les conseils de santé».[74] Dans sa réponse initiale, le ministère a fait savoir qu'un nouveau système de dépistage des maladies à déclaration obligatoire était en cours d'élaboration. Le système comporterait des renseignements supplémentaires sur les contacts des cas évolutifs. Cette mesure permettrait d'améliorer la gestion des contacts par les services de santé locaux et de recueillir des données plus complètes pour contrôler l'efficacité du programme.

Les *Lignes directrices* font maintenant allusion au protocole de lutte contre la tuberculose (Tuberculosis Control Protocol) du ministère de la Santé (janvier 1998). Ce protocole impose, aux conseils, l'obligation de mettre en place un programme efficace de prévention de la tuberculose qui stipule au minimum le contrôle et l'examen des contacts.

Dépistage des groupes à risque élevé

Les conseils sont tenus de mener un dépistage dans les groupes de personnes qui présentent un risque élevé d'infection tuberculeuse. Le dépistage systématique des élèves a cessé au début des années 1980. Les conseils des zones urbaines où habitent de nombreux immigrants récents ont réalisé, au début des années 1990, le dépistage chez les élèves provenant de pays à risque élevé. Le vérificateur a déclaré qu'environ la moitié des conseils avait arrêté le dépistage en raison de doutes sur son efficacité et d'autres engagements (comme l'immunisation contre l'hépatite B et la rougeole).

Le vérificateur a fait allusion à deux études. Les auteurs de la première étude ont conclu que l'efficacité du programme de dépistage volontaire a été réduite de façon significative par la faible participation et les faibles taux de prescription d'un traitement médicamenteux préventif. Les auteurs de la deuxième étude ont déterminé que les efforts devraient porter sur l'accroissement de la prescription de médicaments préventifs et sur la prise des médicaments pendant la période prévue. Par conséquent, le vérificateur a recommandé au ministère de «favoriser et contrôler la prescription d'un traitement médicamenteux approprié».[75]

En outre, le vérificateur a rappelé qu'aucune loi ne prévoit le dépistage obligatoire dans des milieux autres que ceux précisés par la *Loi sur l'éducation*. Même dans ces cas-là, l'application des dispositions voulues exige la collaboration des autorités scolaires. Il a donc recommandé au ministère de déterminer l'existence d'un

[74] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 191.
[75] Ibid., p. 194.

fondement juridique suffisant pour justifier le dépistage obligatoire des groupes à risque élevé.

Selon la réponse initiale du ministère, la Direction avait étudié et recommandé des modifications à la LPPS à l'égard de ces questions. Des modifications seraient envisagées la prochaine fois que se présenterait l'occasion de modifier la LPPS. Les conditions et normes incorporées dans les *Lignes directrices* visent notamment à favoriser le dépistage de toutes les personnes de groupes à risque élevé et l'évaluation des personnes dont le test cutané est positif afin d'éliminer la tuberculose évolutive, comme condition minimum de tout programme de prévention.

Recommandation :

16. Le ministère doit déterminer l'existence d'un fondement juridique suffisant pour justifier le dépistage obligatoire des groupes à risque élevé.

Engagements de surveillance médicale

Si les résultats d'un examen médical révèlent qu'un immigrant éventuel ou un visiteur au Canada a déjà eu la tuberculose, maintenant latente, Citoyenneté et Immigration Canada exige que l'intéressé signe un Engagement de surveillance médicale (ESM). Ainsi, l'intéressé accepte de se soumettre à la surveillance médicale des conseils de santé et d'informer les autorités compétentes de tout changement d'adresse.

Le vérificateur a précisé que, selon les estimations de la Direction, environ 35 pour 100 des quelque 6 000 ESM reçus chaque année pour tuberculose latente ne peuvent faire l'objet d'un suivi en raison de l'absence ou de l'inexactitude des renseignements. Le personnel chargé de la vérification a appris que la Direction serait peut-être en mesure d'utiliser la Base de données sur les personnes inscrites du RASO. Le vérificateur a donc recommandé au ministère d'«améliorer sa capacité de repérer les personnes sous surveillance».[76]

Dans sa réponse initiale, le ministère a affirmé que la Direction «étudie la possibilité d'obtenir les adresses des personnes sous surveillance médicale à partir de» la Base de données sur les personnes inscrites.[77]

Le personnel du ministère a fait allusion à un document de travail publié par le ministre fédéral de Citoyenneté et Immigration en janvier 1998. Il s'agissait d'un document établi d'après les recommandations d'un groupe consultatif indépendant chargé d'examiner les lois et politiques en matière d'immigration. Ces recommandations avaient fait l'objet de consultations publiques, menées à partir de

[76] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 193.
[77] Ibid.

février 1998. Les membres du Comité ont appris que la Direction avait répondu aux recommandations qui portaient sur le contrôle et qu'elle collaborait avec le gouvernement fédéral pour améliorer le processus.

Immigration et santé publique

Les immigrants éventuels et certains visiteurs au Canada doivent subir un examen médical. Un médecin désigné par Citoyenneté et Immigration Canada effectue habituellement l'examen dans le pays d'origine.

À défaut d'un dépistage efficace, grâce aux examens, des maladies transmissibles graves et répandues dans les pays d'où proviennent les personnes qui entrent au Canada, le risque de transmission de ces maladies à la population canadienne est accru. Même si on effectue des tests pour dépister la tuberculose et la syphilis, aucun dépistage n'est fait d'autres maladies infectieuses pouvant poser un risque égal ou supérieur. Le vérificateur a signalé en outre que les requérants ne sont pas obligés de prouver qu'ils ont été immunisés de façon adéquate.

Il a recommandé au ministère d'informer le groupe consultatif fédéral des modifications proposées aux lois et aux politiques afin de réduire les préoccupations à l'égard de la santé publique dans la province. Dans sa réponse initiale, le ministère a affirmé que la Direction continuait de «participer, ainsi que ses homologues fédéraux, à des pourparlers sur les questions d'immigration pertinentes à la santé publique, notamment la tuberculose».[78]

Maladies transmissibles sexuellement

En vertu de la LPPS, les cas de maladies transmissibles sexuellement (MTS) graves doivent être déclarés à la Direction.[79] Les renseignements sont alors consignés dans le SIMDO. Le programme des MTS oblige les conseils à assurer une gestion des cas appropriée (les taux d'incidence cibles des MTS sont précisés dans les *Lignes directrices.*)

Il est ressorti d'un sondage sur la recherche des contacts relatifs aux MTS mené à l'échelle du pays en 1991-1992 et financé par le gouvernement fédéral que très peu de bureaux de santé disposaient de moyens de mesurer leur efficacité. La Direction a tenté de mesurer l'efficacité de la gestion des cas en 1994 en examinant le pourcentage des cas de gonorrhée déclarés par chaque bureau de santé où la suite à donner au cas a été consignée dans le SIMDO. Aucune analyse ou examen de la recherche des contacts relatifs aux MTS n'a été fait. La Direction prévoyait remplacer le SIMDO en 1998 par un système amélioré. Le nouveau système permettrait de mieux assurer le contrôle et l'évaluation.

---

[78] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 194.

[79] Il s'agit des maladies suivantes : syphilis, gonorrhée, chlamydia génital et VIH-hépatite B. Les taux provinciaux de la syphilis et de la gonorrhée baissent depuis 10 ans.

Le vérificateur a recommandé au ministère de «contrôler et évaluer les pratiques de gestion des cas qui ont cours dans les conseils de santé, notamment en ce qui touche la portée et l'efficacité de la recherche des contacts».[80] Les membres du comité ont appris que le SIMDO faisait l'objet d'un réexamen qui devait être terminé en 1999. Le nouveau système permettrait d'améliorer l'obtention des données sur les résultats de la gestion des cas et de la recherche des contacts.

Programmes d'échange de seringues

Au cours de son témoignage, le personnel du ministère a été prié de présenter des données financières sur les seringues fournies. Une demande supplémentaire de renseignements a été envoyée après les audiences du Comité.

Dans deux réponses par écrit, les membres du Comité ont appris que le ministère a fourni 1,163 million de dollars à 18 programmes d'échange de seringues en 1997. (Le ministère n'avait pas financé l'achat proprement dit des seringues depuis la mise sur pied des programmes en 1989. Il s'agissait, disait-on, d'un coût relativement faible qui était pris en charge entièrement par prélèvement sur les budgets municipaux.) En raison des modifications ayant pris effet le 1er janvier 1998, les municipalités sont dorénavant chargées du financement des programmes. En août 1998, il y avait 14 programmes d'échange qui offraient un service direct. Quatre municipalités s'occupaient d'évaluer les besoins en services d'approche et en programmes.

Les programmes sont administrés par les conseils de santé locaux, mais les groupes de travail communautaires en assurent le contrôle et l'orientation.

Le Comité a appris qu'au cours de l'année civile 1997, 662 534 seringues ont été recueillies et 612 426 seringues ont été distribuées dans le cadre des programmes. Les responsables du programme de Toronto ont recueilli 180 591 seringues et en ont distribué 174 762. Dans le cas du programme d'Ottawa, ces chiffres étaient de 89 668 et de 93 559 respectivement. (Ces deux programmes sont les plus importants de la province.) Interrogé sur la raison pour laquelle le nombre de seringues recueillies était supérieur à celui des seringues distribuées en 1997, le ministère a répondu qu'il y a des citoyens qui s'occupent de mettre au rebut les seringues usagées trouvées dans leur quartier. En revanche, certains diabétiques participent au programme pour l'élimination des seringues, mais non pour l'échange.

En outre, le Comité a demandé si les municipalités, conseils ou services de santé étaient tenus de déclarer les difficultés particulières qu'ils éprouvaient dans le cadre des programmes. Selon le ministère, les conseils sont tenus de produire un rapport annuel sur les activités des programmes, dont un exemplaire est transmis au ministère. Le personnel des programmes se réunit une fois par an pour discuter de

[80] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 195.

questions liées aux programmes et pour cerner les priorités et les lacunes de ceux-ci.[81]

Problème :

Le comité n'est pas satisfait des réponses fournies par le ministère à ses questions sur les programmes d'échange de seringues. Il pourrait donc y revenir à une date ultérieure.

Programme de salubrité des aliments

Les conseils de santé doivent donner une formation relative à la salubrité des aliments aux exploitants ainsi qu'aux préposés à la manipulation des aliments et inspecter les services d'alimentation, au nombre de 30 000 en Ontario. (D'après les estimations des organismes de la santé publique, il y a plus d'un million de cas d'intoxication alimentaire au Canada chaque année. Environ la moitié d'entre eux sont attribués aux services d'alimentation.)

La Direction a élaboré un certain nombre de protocoles d'inspection de la salubrité des aliments, notamment le Système de l'analyse des risques - points critiques pour leur maîtrise (HACCP), qui oblige les conseils à évaluer le niveau de risque de tous les services d'alimentation de leur région. Ainsi, les conseils peuvent cibler les ressources d'inspection et déterminer des stratégies. (Selon le personnel du ministère, les maladies diarrhéiques occasionnées par les bactéries alimentaires ont reculé de 11 pour 100 depuis l'adoption d'une méthode systématique d'inspection.)

La Direction a commencé, en 1995, à demander aux conseils de présenter des rapports sommaires annuels. Le personnel a analysé les rapports présentés par 28 conseils pour le premier trimestre de 1995. D'après les résultats de l'analyse, les conseils ont fait porter principalement leurs efforts sur les inspections de conformité plutôt que sur les vérifications détaillées en vertu du HACCP. Une formation officielle des préposés à la manipulation des aliments n'a été donnée que dans un très petit nombre de services.

Le nombre de conseils ayant présenté des rapports a diminué de 30 qu'il était au cours du premier trimestre à 18 pendant le troisième trimestre. La Direction a alors demandé aux conseils de présenter des données liées aux inspections menées cette année-là. Le personnel était en train d'analyser, en mars 1997, les rapports provenant des 42 conseils.

Le vérificateur a recommandé au ministère de «déterminer si les conseils de santé ont pleinement appliqué les programmes de formation relative à la salubrité des

[81] Note de Sandra D. Lang, sous-ministre, ministère de la Santé, réponses aux questions supplémentaires du Comité des comptes publics sur l'Activité de santé publique, 5 juin 1998; et note de Sandra D. Lang, 18 novembre 1998.

aliments» et les protocoles du HACCP.[82] Le ministère devrait prendre les mesures correctives nécessaires. Dans les *Lignes directrices*, on trouve une section sur la salubrité des aliments. Les conseils doivent dorénavant évaluer, une fois par an, tous les services alimentaires et déterminer leur état de risque (élevé, moyen ou faible), selon le protocole du HACCP. Ils doivent également procéder à l'inspection de santé publique de tous les services alimentaires afin d'assurer la conformité au Règlement 562 pris en application de la LPPS, selon un calendrier établi d'après l'état de risque et d'autres facteurs.

Lutte contre la rage

Les chiens et les chats domestiques comptent pour moins de 10 pour 100 des cas de rage chez les animaux, mais leurs morsures représentent la majorité des expositions à la rage soupçonnées chez les humains. Les conseils ne sont tenus que de favoriser la vaccination des chiens et des chats contre la rage. Cependant, un règlement pris en application de la LPPS prévoit que les propriétaires de chiens et de chats habitant les régions desservies par les conseils énumérés dans ce règlement fassent immuniser leurs animaux familiers. (Les conseils ont le choix d'être mentionnés ou non dans le règlement. Trente conseils y figuraient au moment de la vérification.)

Le vérificateur a déclaré que, selon les experts, il faudrait mentionner dans le règlement quatre conseils du Sud de l'Ontario qui n'y figuraient pas. (Ces conseils desservaient environ 20 pour 100 des habitants de la province.) Ensuite, il a recommandé au ministère de «prendre des mesures pour rendre obligatoire la vaccination des chiens et des chats contre la rage dans les régions où cela s'impose.»[83] Les *Lignes directrices*, au chapitre de la lutte contre la rage, stipulent que le conseil de santé d'un service de santé mentionné au Règlement 567 (rage - immunisation) pris en application de la LPPS doit fournir, au public, des renseignements sur la rage afin de favoriser la vaccination obligatoire contre la rage des chats et des chiens (alinéa 8a)) et présenter au ministère, tous les ans, un rapport sur ses activités de promotion (alinéa 8b)).[84]

Loi sur la réglementation de l'usage du tabac

La *Loi sur la réglementation de l'usage du tabac*, adoptée en 1994, appuie la Stratégie antitabac de l'Ontario adoptée en 1992. Elle interdit la vente de tabac aux mineurs et dans les pharmacies, établissements de soins de santé et distributeurs automatiques, interdit l'usage du tabac dans une multitude de lieux publics, et prévoit la pose d'affiches conformes.

La Loi autorise le ministre à nommer des inspecteurs. La fonction d'inspection a été déléguée aux conseils. La Direction tient un relevé des accusations et des

---

[82] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 197.
[83] Ibid., p. 198.
[84] Ontario, ministère de la Santé, Direction de la santé publique, *Lignes directrices touchant les programmes et services de santé obligatoires* (Toronto : Le Ministère, décembre 1997), p. 42.

condamnations, lequel est établi à partir des données présentées par les conseils. Le relevé a été analysé en 1996 pour repérer les conseils dont l'activité de mise en application des lois était faible. En 1996, un cadre de responsabilisation a été créé pour contrôler et planifier les activités de mise en application. Les conseils ont reçu la consigne de transmettre, à partir de 1996, leurs données annuelles sur les indicateurs de mise en application des lois.

Le vérificateur était d'avis que la publication des activités d'application permettrait de dissuader efficacement les infractions à la loi. Le personnel chargé de la vérification a appris que l'on encourageait les conseils à publier leurs activités, mais que la Direction n'avait pas mis en place de procédures ou de stratégies officielles.

Le vérificateur a recommandé au ministère d'«évaluer le recours à des mesures d'application supplémentaires» et d'«élaborer une stratégie de communication globale pour publiciser ses efforts».[85] Dans sa réponse initiale, le ministère a fait valoir que la Direction, en collaboration avec la Direction de la promotion de la santé, étudierait des mesures d'application supplémentaires ainsi qu'une stratégie de communication globale. (Les *Lignes directrices* présentent les exigences minimums de la Loi.)

Ministère de l'Environnement et de l'Énergie — Division de la conservation et de la prévention

La vérification portait sur les activités de la Division de la conservation et de la prévention dans le domaine de la réduction des déchets, de l'évaluation environnementale et du financement des projets d'égout et d'adduction d'eau. Depuis la vérification, qui a pris fin au printemps de 1997, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie a été divisé en deux organismes : le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie. La réduction des déchets relève dorénavant de l'ancienne Division de la planification environnementale. La Division des opérations s'occupe maintenant de l'évaluation environnementale. Enfin, la Division des normes et des sciences de l'environnement est chargée désormais de l'élaboration des critères pour l'approbation du financement provincial des projets d'immobilisations dans les réseaux d'égouts et d'adduction d'eau.

Questions principales

Le vérificateur est arrivé à la conclusion que le ministère avait besoin d'établir des normes et de faire rapport sur l'efficacité de ses programmes de réduction des déchets et collaborer avec les municipalités dans le but de réduire le coût du recyclage et du traitement des matériaux recyclés afin de mieux atteindre ses

[85] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 199.

objectifs de réduction des déchets. En ce qui concerne le mécanisme des évaluations environnementales, le ministère devait établir des indicateurs lui permettant de mesurer l'efficacité de ce mécanisme, et de faire rapport à ce sujet, et de contrôler le respect des conditions propres aux projets approuvés.

Comme il l'avait fait dans son rapport annuel de 1994, le vérificateur a recommandé que les municipalités examinent leurs méthodes d'économie de l'eau et d'organisation des réseaux et, s'il y avait lieu, de les mettre en œuvre pour pouvoir obtenir l'approbation de subventions provinciales pour l'expansion future des projets d'égouts et d'adduction d'eau. Il estimait en outre qu'il y avait lieu de vérifier l'information ayant des incidences sur l'admissibilité et le financement de ces projets, et de surveiller les dépenses réelles des projets.

Constatations de la vérification et conclusions du Comité

Réduction des déchets

Le ministère a annoncé deux objectifs en matière de réduction des déchets en 1989. Le premier concernait une diminution d'au moins 25 pour 100 de l'élimination des déchets solides dès 1992, et le deuxième visait une réduction supplémentaire jusqu'à 50 pour 100 d'ici l'an 2000. Ces objectifs devaient être atteints par l'application du principe des «3R» (réduction, réutilisation et recyclage). C'est à la Direction de la réduction des déchets (maintenant la Direction des politiques de gestion des déchets) qu'il incombait principalement de mettre au point et d'appliquer des programmes pour réaliser ces objectifs.

Les subventions aux municipalités et aux industries, comme celles qui appuyaient le programme «Boîte bleue», étaient retirées progressivement à l'époque de la vérification. Le personnel chargé de la vérification a exprimé sa satisfaction devant les mécanismes mis en place pour assurer que le versement des subventions était conforme aux conditions des accords.

Efficacité

Des données concernant l'élimination des déchets solides jusqu'en 1994 existaient à l'époque de la vérification. Elles faisaient ressortir qu'entre 1990 et 1994, les déchets solides mis en décharge et exportés avaient reculé de 9,1 pour 100 et que les dépenses des municipalités pour la collecte et l'élimination des déchets avaient baissé de 20,6 pour 100. En 1994, plus de 500 municipalités, soit environ 94 pour 100 de la population ontarienne, disposaient du programme de la Boîte bleue. Le ministère a fait savoir qu'il avait atteint son premier objectif en 1992 et estimait qu'une réduction supplémentaire de 5 pour 100 avait été réalisée depuis. Ce dernier chiffre correspondait à 30 pour 100 environ par rapport à l'année de référence (1987). Le personnel chargé de la vérification a constaté qu'un certain nombre de petites collectivités avaient nettement dépassé le chiffre de 30 pour 100 grâce à l'application d'une sorte de principe de l'«utilisateur payeur».

Le personnel chargé de la vérification a constaté que l'objectif, à savoir une diminution de 50 pour 100 d'ici l'an 2000, ne figurait pas au plan d'activités de la Direction terminé en mai 1997. Il a remarqué également que le ministère n'avait pas évalué l'efficacité des programmes de réduction des déchets depuis 1994 et qu'il n'avait pas non plus préparé de rapport à cet égard.

Pour atteindre plus efficacement l'objectif provincial de réduction des déchets, le ministère devait, selon le vérificateur, intégrer l'objectif au plan d'activités de la Direction, et mesurer l'efficacité de ses programmes de réduction des déchets et faire rapport à cet égard. Dans son exposé devant le Comité, le personnel du ministère a déclaré qu'à son avis, il avait fait des progrès importants pour atteindre l'objectif de 50 pour 100. La Direction avait l'intention de l'inclure comme mesure de performance dans son prochain plan d'activités.

(Le plan d'activités du ministère pour 1998-1999 a été publié après la réunion avec les membres du Comité. Ses auteurs affirment que le ministère cherche à atteindre son objectif de réduction de 50 pour 100, se fondant sur l'année de référence (1987). Pour 1998-1999, le ministère s'est engagé à atteindre une réduction globale de 35 pour 100.[86])

Les membres du Comité ont reçu des exemplaires d'une feuille de renseignements intitulée *Municipal 3Rs in Ontario - 1996*. Publié à l'automne 1997, ce document a été produit dans le cadre d'un partenariat avec l'Ontario Association of Municipal Recycling Coordinators, les Corporations Supporting Recycling (CSR)[87], et le Recycling Council of Ontario (RCO). Selon ce document, entre 1994 et 1996, le tonnage de détournement des déchets municipaux a augmenté de 16 pour 100, le tonnage de compostage de 41 pour 100, le recyclage résidentiel de 12 pour 100 et les matériaux recyclables industriels, commerciaux et institutionnels ramassés par les municipalités de 20 pour 100. Une feuille de renseignements sur les activités de 1997 sera publiée à l'automne 1998.

Programme de recyclage (Boîte bleue)[88]

Après cinq ans d'aide provinciale, les programmes municipaux devaient être financièrement indépendants ou abordables. Les subventions d'immobilisation et d'exploitation étaient en train d'être éliminées progressivement à l'époque de la vérification, du fait que la plupart des programmes existaient depuis cinq ans. La vérification de 1994 portant sur les données des coûts et des recettes a permis de constater que moins de 3 pour 100 des municipalités avaient pu atteindre le seuil

---

[86] Ontario, ministère de l'Environnement, *Plan d'activités 1998-1999* (Toronto : Conseil de gestion, juin 1998), site Internet au http://www.gov.on.ca/MBS/english/press/plans98/env.html.

[87] Les CSR s'appelaient auparavant OMMRI (Ontario Multi-Material Recycling Incorporated) : Corporations in Support of Recycling. Cette association représente un grand nombre de sociétés qui exercent leurs activités dans le secteur de l'emballage, de la fabrication et du commerce de détail.

[88] Selon les données de 1994, les municipalités avaient ramassé 470 000 tonnes de matériaux pouvant être commercialisés grâce au programme de la Boîte bleue.

de rentabilité. En outre, il ressortait des données que l'autofinancement était probablement irréaliste sans une diminution appréciable des coûts.

Les membres du Comité ont appris que, conformément aux recommandations du vérificateur, le ministère travaillait de concert avec les municipalités afin de promouvoir des méthodes rentables de collecte et de traitement. Il prévoyait que ces initiatives permettraient d'arriver à un fonctionnement efficace des installations et d'augmenter le taux de récupération des matériaux. Le ministère avait également proposé une collaboration avec les CSR pour trouver des moyens de rentabiliser davantage l'infrastructure de l'élimination des déchets. La multiplication des projets pilotes de démonstration et les projets figurant dans le rapport du RCO sur le financement du programme de la Boîte bleue, que le ministre avait reçu à la fin d'avril 1998, étaient au nombre des autres options à examiner.

La vérification a été élargie aux coûts et recettes de 1995 dans cinq grandes municipalités. D'après ces données, le programme semblait assez coûteux. Cependant, pour la plupart de ces grandes municipalités, il pourrait devenir rentable si les municipalités incluaient les économies de 100 $ la tonne de mise en décharge et les recettes tirées des matériaux recyclés. (Le personnel chargé de la vérification a appris que la plupart des municipalités ne tenaient pas compte des coûts de mise en décharge et d'élimination des déchets lorsqu'elles déploraient le coût élevé du recyclage.)

En ce qui concerne les coûts et avantages du recyclage, le vérificateur a recommandé au ministère de travailler de concert avec les municipalités afin que celles-ci tiennent compte du coût intégral dans l'évaluation de la méthode la plus rentable d'élimination des déchets. Le personnel du ministère a précisé qu'il avait collaboré avec l'Environment and Plastics Council pour élaborer un modèle de comptabilisation du coût complet, qui avait été distribué aux municipalités. Ces municipalités bénéficieraient d'une aide si elles étaient intéressées à appliquer le modèle.

Le 7 octobre 1998, le ministre de l'Environnement a annoncé un plan visant à élargir et à améliorer le programme de la Boîte bleue.[89] Il s'agissait de la création d'un organisme de détournement des déchets, composé de représentants de groupes de participants qui collaboreront avec les municipalités à la réduction du coût des programmes de recyclage et aux initiatives permettant de favoriser le détournement des déchets.

Les secteurs connexes (alimentation, boissons et produits de consommation), les journaux et la Régie des alcools de l'Ontario (RAO) doivent prendre à leur charge une partie des frais d'exploitation et de promotion du système de la Boîte bleue. La RAO doit verser une somme initiale de 4 millions de dollars. Cette somme représenterait le coût du ramassage des bouteilles dans le cadre du programme de

[89] Ontario, ministère de l'Environnement, proposition du ministre Sterling d'élargir et d'améliorer le programme de la Boîte bleue, *communiqué de presse*, 7 octobre 1998.

la Boîte bleue en 1998. (Selon les estimations du RCO, le programme municipal de la Boîte bleue accuse un déficit de financement de 46 millions de dollars. C'est le chiffre qui ressort de l'initiative «Recycling Roles and Responsibilities» du RCO, lancée à l'automne 1996.[90])

Respect de la loi

L'Ontario, comme d'autres territoires de compétence dans les années 1980, envisageait des mesures législatives visant à freiner l'utilisation des bouteilles à remplissage unique. L'industrie des boissons gazeuses, soutenant qu'un système de consignation serait trop coûteux, a offert d'assumer une part des frais préliminaires d'immobilisation pour le démarrage du programme Boîte bleue en versant 20 millions de dollars. L'offre a été acceptée et, en 1985, une loi exigeant que 40 pour 100 des boissons gazeuses soient vendues dans des contenants remplissables a été adoptée. Ce quota serait réduit à 30 pour 100 lorsque les cibles prévues seraient atteintes. De plus, l'industrie s'est engagée à conserver les bouteilles remplissables en tant qu'option.

À l'époque de la vérification, les boissons gazeuses vendues en bouteilles remplissables représentaient moins de 2 pour 100. Les recettes provenant du recyclage des bouteilles en plastique étaient d'environ 66 $ la tonne. (Les coûts de recyclage étaient passés à 1 800 $ la tonne.) Les municipalités estimaient que le coût d'élimination des bouteilles en plastique non réutilisables avait été transmis des utilisateurs directs aux municipalités et aux contribuables. Lors d'entretiens avec le personnel chargé de la vérification, des représentants de l'industrie ont soutenu que les autres solutions aboutiraient à un système onéreux et inefficace. Le ministère examinait la loi depuis 1995 et, au moment de la vérification, cet examen n'était pas terminé. (L'examen de la loi était encore en cours au 2 novembre 1998.[91])

De l'avis du vérificateur, le ministère devait accélérer l'examen de la loi, en ce qui a trait aux contenants réutilisables, et travailler avec l'industrie afin de mettre au point une solution pratique répondant aux préoccupations des municipalités. Le personnel du ministère a reconnu qu'il s'agissait d'un dossier très actif. Il examinait un large éventail d'options, dont certaines figurent dans le rapport du RCO. Après les audiences, le comité a demandé un complément d'information sur les options à l'étude. Le ministère a déclaré, dans sa réponse du 2 novembre 1998, que certaines des options du RCO, ainsi que d'autres élaborées par le ministère, figuraient dans un mémoire soumis au Conseil des ministres au début de l'automne.[92]

---

[90] Mémoire de John Fleming, sous-ministre de l'Environnement, questions du Comité permanent des comptes publics sur la Division de la conservation et de la prévention, 2 novembre 1998.
[91] Mémoire de John Fleming, 2 novembre 1998.
[92] Mémoire de John Fleming, 2 novembre 1998.

La recommandation formulée par le vérificateur recoupe quelque peu le texte du rapport annuel 1997 de la commissaire environnementale de l'Ontario. Reprenant les constatations figurant dans son premier et son deuxième rapport annuel, la commissaire a présenté des recommandations visant la réglementation des contenants de boissons gazeuses réutilisables, la recherche sur les avantages et les coûts de l'adaptation des nouvelles technologies en matière de contenants réutilisables dans l'industrie des boissons gazeuses, et un système de consignation pour les contenants de boissons alcooliques.[93]

Recommandation :

17. Le ministère doit accélérer l'examen de la loi, en ce qui a trait aux contenants réutilisables, et proposer des modifications à cette loi.

Évaluation environnementale

Le mécanisme d'évaluation environnementale a été décrit comme étant inopportun, inefficace et trop coûteux. Le personnel chargé de la vérification a étudié les 30 derniers mémoires qui existaient à l'époque, examinés par le personnel du ministère, et a constaté que l'étude durait, en moyenne, 30 mois depuis la présentation du projet jusqu'à l'approbation. Selon le personnel du ministère, la loi 76, une modification de la *Loi sur les évaluations environnementales*, qui a pris effet le 1er janvier 1997, a permis de régler les difficultés liées au mécanisme. (Ainsi, elle exige un mandat précis à établir pour les promoteurs de projets, afin de mieux préciser les questions véritables en jeu.) Les groupes environnementalistes ont critiqué la modification. Le vérificateur a précisé qu'il était trop tôt pour évaluer ses répercussions sur le mécanisme d'étude.

Il ressort de la vérification que le ministère n'avait pas prévu d'indicateurs pour mesurer l'objectif de la loi ni de mécanismes de présentation de rapports à cet égard, à savoir la protection, la préservation et la gestion prudente de l'environnement. Il fallait donc s'inquiéter du fait qu'il n'existait pas de mécanismes cohérents pour exercer une surveillance de l'observation des conditions que le mécanisme impose aux projets envisagés. Sur les deux questions, il a été recommandé d'adopter des indicateurs «permettant de mesurer l'efficacité du processus, de surveiller l'observation des conditions des projets approuvés et de faire rapport à cet égard».[94]

Dans sa réponse initiale, le ministère a affirmé qu'il avait créé une Section de l'amélioration continue au sein de la Direction des évaluations environnementales. Celle-ci serait chargée de créer un système de mesure du rendement. L'obligation de faire rapport était incluse dans les conditions d'approbation des projets. Ces conditions seraient intégrées au nouveau système de mesure du rendement.

---

[93] Ontario, Bureau de la commissaire de l'environnement, *Rapport annuel 1997* (Toronto : Le Bureau, 1998), p. 65.

[94] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1997*, p. 123.

Le personnel du ministère a énuméré les mesures que la Direction des évaluations environnementales avait prises depuis le 1er janvier 1997 pour améliorer l'efficacité et l'efficience des programmes. En 1997-1998, la durée moyenne de l'étude d'une évaluation environnementale avait été ramenée de 26 mois à environ 12 mois. Dans son récent plan d'activités pour 1998-2000, la Direction propose des stratégies et des objectifs déterminés en matière de temps et de coût. Il était prévu que la réglementation portant sur des délais précis pour la prise de décisions dans le cadre du mécanisme d'étude serait en place vers l'automne de 1998. Au 2 novembre 1998, l'avant-projet de la réglementation avait été rédigé et était en voie de recevoir l'approbation finale.[95]

Financement des projets d'égout et d'adduction d'eau[96]

Depuis le 1er avril 1994, les projets d'égout et d'adduction d'eau étaient subventionnés dans le cadre du Programme d'aide aux municipalités (PAM). Les subventions reposaient sur un certain nombre de facteurs pondérés. Le 31 mars 1997, le PAM avait affecté 400 millions de dollars en aide aux municipalités dans 229 projets de construction, dont le coût total dépassait 800 millions de dollars.

Approbation des projets

Pour qu'un projet puisse être étudié, il devait répondre à au moins une des priorités provinciales, notamment environnement/santé et économie de l'eau/optimisation des réseaux d'aqueduc. Les demandes étaient cotées et classées. Une note-seuil était établie selon les fonds disponibles.

Avec le PAM arrivait la promotion de l'économie de l'eau, ainsi que l'entretien périodique et l'utilisation efficace des installations existantes. En 1993-1994, la vérification du programme précédent a permis de constater que de nombreux projets n'auraient plus été nécessaires ou auraient pu être reportés si on avait pris des mesures d'économie de l'eau. À l'époque, les porte-parole du ministère faisaient valoir que l'on ne voyait pas vraiment la nécessité d'instaurer ces mesures, car les municipalités étaient admissibles à des subventions plus importantes pour leurs programmes d'expansion que pour leurs projets de remise en état, même si certaines d'entre elles auraient dû entreprendre ce dernier genre de projet.

De nouvelles demandes de projet au titre du PAM étaient examinées à l'époque de la vérification antérieure. Malgré une recommandation présentée en 1994, la réponse du ministère et un rapport d'étape adressé au Comité permanent des comptes publics en 1995, la vérification actuelle a permis de constater que, comme auparavant, il n'existait aucune étude obligatoire des mesures d'économie de l'eau

---

[95] Mémoire de John Fleming, 2 novembre 1998.

[96] En août 1997, le gouvernement a annoncé son programme révisé *Qui fait quoi*. Ses composantes qui devaient encore être adoptées par l'Assemblée législative, comprenaient la dévolution intégrale des égouts et de l'adduction d'eau aux municipalités.

et d'optimisation des réseaux à mettre en place pour l'approbation des projets d'expansion aux fins d'un financement provincial.

Le vérificateur a recommandé que les municipalités soient tenues d'analyser les mesures d'économie de l'eau et d'optimisation des réseaux, et de mettre en œuvre toutes les mesures rentables pertinentes avant que les projets d'expansion puissent être admissibles aux subventions provinciales.

Un examen des dossiers de demande du PAM a révélé que, dans bien des cas, il manquait des pièces justificatives. Cela avait une importance particulière dans les cas où les municipalités pouvaient recevoir un taux de subvention supérieur, si certaines exigences étaient satisfaites. Il a donc été recommandé au ministère de s'assurer de recevoir, avec les demandes, la documentation appropriée à l'appui des renseignements essentiels qui peuvent avoir une incidence directe pour décider de l'admissibilité et du montant de l'aide financière provinciale dans les projets d'égout et d'adduction d'eau.

Le ministre de l'Environnement et de l'Énergie a annoncé, en août 1997, la création du Fonds de protection des eaux, d'une valeur de 200 millions de dollars, pour une durée de trois ans.[97] Son but était de fournir une aide financière aux municipalités pour optimiser les systèmes d'adduction d'eau et d'égout «pour régler des questions de santé et d'environnement déterminées.»[98] Le nouveau fonds est complètement distinct du PAM, qui n'existe plus.

Le Comité a appris que le ministère, pour établir une différence entre le fonds et le PAM, a apporté des changements administratifs aux demandes de financement et au mandat des études bénéficiant des subventions. Les municipalités sont tenues d'examiner plusieurs options, notamment l'efficacité de l'eau, l'optimisation des réseaux, les ententes de desserte conjointe de régions et les mises à niveau de réseaux privés. Ces options permettraient d'assurer le choix de la solution la plus rentable et le report ou l'élimination de l'expansion des immobilisations.

Pour permettre l'étude, les requérants doivent s'engager à rédiger un rapport à l'intention du ministère sur la mise en application du résultat des études d'optimisation et d'efficience. Les municipalités ont reçu la documentation qui présente les critères du programme et les conditions d'admissibilité. À l'heure actuelle, le financement n'est accordé que lorsque les municipalités présentent une documentation complète, notamment un rapport d'étude environnementale conformément à la *Loi sur les évaluations environnementales*.

---

[97] Le ministère a dit aux membres du Comité qu'environ 80 millions de dollars étaient encore à l'actif du fonds.

[98] Ontario, ministère de l'Environnement et de l'Énergie, création par le ministre Sterling d'un fonds de 200 millions de dollars pour protéger la qualité de l'eau potable en Ontario, *communiqué de presse*, 28 août 1997.

Surveillance des subventions versées

Les avances sont fonction des dépenses trimestrielles précédentes dont le remboursement est demandé, et des dépenses prévues pour le trimestre en cours. Le ministère retient 10 pour 100 sur les projets jusqu'à ce que l'un de ses ingénieurs-évaluateurs ait effectué une vérification finale du projet terminé. D'après l'analyse, faite par le personnel chargé de la vérification, des travaux pertinents exécutés par la Direction de la vérification de gestion, aucun contrôle n'était exercé en temps opportun sur les subventions versées pour assurer que les fonds étaient affectés aux fins prévues. Dans de nombreux projets, aucune demande finale de remboursement n'était présentée à l'achèvement des travaux. Dans certains cas où les demandes de remboursement finales avaient été présentées, les ingénieurs-évaluateurs avaient souvent besoin de plusieurs mois pour déterminer si les dépenses étaient admissibles.

En raison de ces préoccupations à l'égard du recouvrement rapide des subventions payées en trop, le vérificateur a recommandé au ministère de mieux évaluer les besoins de fonds autogénérés des municipalités et d'exercer une surveillance plus étroite au moment de la présentation des demandes de remboursement. Il a soutenu, en outre, que le ministère devait exercer un suivi serré sur les avances non réglées depuis longtemps et préciser rapidement si les dépenses dont on demande le remboursement sont admissibles.

Les membres du Comité ont appris que les mécanismes applicables aux fonds autogénérés avaient fait l'objet d'une rationalisation pour faire en sorte qu'ils correspondent aux besoins des projets. À l'heure actuelle, les municipalités sont tenues de présenter trimestriellement, par écrit, des projections de leurs besoins de fonds autogénérés.

RESPONSABILISATION DES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE PAIEMENTS DE TRANSFERT

Ministère des Services sociaux et communautaires – Responsabilisation et gouverne d'entreprise des organismes bénéficiaires de paiements de transfert

La vérification portait sur des questions de responsabilisation et de gouverne d'entreprise concernant les organismes communautaires, pour la plupart des entités sans but lucratif, qui assurent la prestation de services au nom du ministère. (Elle a pris fin au début de 1997.) La plupart des quelque 3 100 organismes bénéficiaires de paiements de transfert (OBPT) qui collaborent avec le ministère ont un conseil d'administration bénévole. En 1997-1998, les OBPT ont reçu du ministère une aide financière d'environ 2,1 milliards de dollars. Ces organismes comprennent des garderies, des maisons d'hébergement pour femmes battues, des centres d'accueil, des foyers de groupes, des associations pour l'intégration communautaire, des groupes des premières nations, des municipalités, des sociétés

d'aide à l'enfance et des programmes d'intervention auprès des enfants et des familles.

Le Comité permanent des comptes publics examinait, dans son *Rapport annuel 1996-1997*, des questions de responsabilisation et de gouverne d'entreprise des OBPT relativement à une partie du programme des services aux personnes atteintes d'un handicap de développement offert par le ministère. Les préoccupations soulevées par le vérificateur provincial dans son *Rapport annuel 1996* et décelées à l'occasion d'autres vérifications semblables des paiements de transfert se répercutent à une plus vaste échelle dans la vérification dont il est question ici.

Questions principales

La vérification a permis de constater que le ministère évite expressément de participer à l'activité quotidienne des OBPT. On dit qu'il qualifie son approche de «gestion globale du système de service». Un examen des pratiques du ministère a révélé que celles-ci sont généralement incapables de garantir que les OBPT rendent compte des résultats financiers et de la prestation de services. La plupart des données d'analyse et des renseignements sur l'activité des OBPT ne provenaient pas de démarches systématiques mais plutôt de situations dans lesquelles le ministère réagissait à des circonstances particulières. Les résultats de ces analyses et les directives ultérieures étaient souvent communiqués sans formalités et non consignés.

En ce qui concerne la gouverne d'entreprise, la vérification a permis de constater que le ministère n'avait pas fait connaître d'attentes claires quant au rôle et aux responsabilités du conseil et à l'obligation dont étaient investis les organismes de rendre des comptes au ministère. Le vérificateur concluait que le ministère devait améliorer de façon appréciable l'activité de compte rendu des OBPT et encourager leur gouverne d'entreprise efficace en adoptant les principes présentés dans les constatations détaillées de la vérification.

Constatations de la vérification et conclusions du Comité

Responsabilisation des organismes[99]

Résultats des services

Le vérificateur jugeait indispensable que le ministère fixe des attentes mesurables et valables quant aux résultats de service pour qu'il soit à même d'évaluer l'efficacité

[99] La directive 1-11 du Conseil de gestion, obligation de rendre compte des paiements de transfert, est l'un des documents consultés pendant la vérification. Le Comité a appris, pendant les audiences, que la version définitive d'une nouvelle directive devait être présentée au Conseil de gestion à la fin du mois d'août 1998. Il semble qu'elle accorderait plus d'importance à des modèles de services publics. Le Comité a reçu un exemplaire de la nouvelle directive, approuvée par le Conseil des ministres, au moment de rédiger la version définitive de son rapport.

et le caractère adéquat des services fournis et de déterminer si les coûts engagés étaient raisonnables. La vérification a permis de constater que les annexes que comprennent la demande annuelle de budget des OBPT adressée au ministère et l'accord qu'un organisme passe avec ce dernier ne contenaient le plus souvent que des descriptions générales des services et des statistiques de base. Elles ne renfermaient pas de résultats de service mesurables et valables, là où il était possible d'en fixer.

Le personnel chargé de la vérification a appris que le cadre de responsabilisation approuvé en août 1991 n'avait pas été mis en œuvre au moment de la vérification. Le ministère entendait lancer une initiative semblable de responsabilisation visant tous les services sociaux au cours des deux prochaines années. Le vérificateur disait savoir que certains services ne se prêtaient pas à la définition de résultats mesurables. Dans de tels cas, il jugeait que les parties devaient convenir des niveaux ou résultats de service appropriés et des critères d'évaluation.

Le personnel du ministère était d'accord avec le vérificateur sur le fait qu'il fallait fixer des objectifs et des indicateurs de rendement mesurables, dans les cas où il était possible de le faire, comparer les résultats aux objectifs fixés et contrôler les coûts engagés par rapport aux resultats obtenus. La définition de résultats de service et l'élaboration de moyens de les contrôler, en particulier dans le cas des services à la personne, étaient qualifiées d'entreprise complexe et seraient réalisées par étapes. Des mesures de rendement initiales en matière de responsabilisation avaient été établies dans le cadre du plan d'activités 1997-1998.

Les membres du Comité ont appris que des mesures de rendement existantes étaient en cours de révision et qu'on en élaborait de nouvelles en ce qui concerne le bien-être de l'enfance et les jeunes contrevenants. En termes de bien-être à l'enfance, la discussion a porté sur des sujets comme le modèle standard d'évaluation des risques, une meilleure formation des préposés à la protection de l'enfance et un examen indépendant de la manière dont le ministère s'acquitte de ses responsabilités légales d'obliger les sociétés d'aide à l'enfance à lui rendre des comptes. La diminution des cas de récidive était la mesure de rendement décrite dans le cas des jeunes contrevenants.

Présentation et approbation des demandes de financement des organismes

La plupart des OBTP sont tenus de présenter une demande budgétaire documentaire et normalisée au plus tard le 31 août de l'année financière visée. Les demandes de budget sont examinées avant que soit approuvé le financement, mais la vérification du processus utilisé pour évaluer et approuver les demandes de financement a mis au jour un certain nombre de préoccupations. Elle a entre autres permis de constater la réduction universelle d'un pourcentage donné des budgets de base de la plupart des organismes, sans égard à l'existence d'excédents ou de déficits des années antérieures ni à l'évolution de la demande de services. Nous avons également découvert que la plupart des budgets n'étaient pas examinés ni approuvés avant octobre ou novembre. Tout en admettant que le ministère avait reconnu la nécessité d'établir un rapport entre le financement

demandé et approuvé et la valeur des services, le vérificateur estimait que le processus d'examen et d'approbation gagnerait en qualité si le coût total des services par service unitaire était soumis périodiquement à une analyse détaillée.

Le personnel du ministère a déclaré qu'il évalue déjà d'un œil critique, dans le cadre des négociations budgétaires annuelles avec chaque OBTP, les demandes de financement et s'assure que les sommes approuvées reflètent la demande et la valeur des services à fournir. Le ministère a reconnu la nécessité d'accroître ses efforts dans le but de rationaliser les coûts des services.

L'attention du ministère en ce qui concerne la rationalisation des coûts des services se concentre en grande partie sur les soins en établissement. Une étude terminée récemment visait à trouver des manières de quantifier les services en établissement et de promouvoir une répartition plus équitable des ressources. Les préoccupations des intervenants des services aux personnes atteintes d'un handicap de développement au sujet de l'étude avaient donné lieu à un examen par un groupe consultatif communautaire qui devait faire rapport au ministère. On a également commencé à élaborer un système d'étalonnage provincial faisant le lien entre le financement et les niveaux appropriés de services à l'enfance.

Interrogés au sujet des écarts dans les niveaux de financement des soins en établissement, les fonctionnaires du ministère ont mentionné deux raisons principales : l'historique du financement de base et les différents niveaux de soutien individuel. On a assuré aux membres du Comité que les éventails de financement tiendraient compte de problèmes liés à l'accès comme le temps et les frais de déplacement ainsi que la disponibilité des services.

Rapprochements annuels des dépenses relatives aux programmes (RADP)

Les RADP servent à rapprocher les dépenses admissibles du programme et son budget approuvé afin de relever d'éventuels excédents. Les organismes sont habituellement tenus de présenter un RADP pour chaque programme financé et de l'accompagner d'états financiers vérifiés au plus tard quatre mois après la date de clôture de l'année financière. Selon le vérificateur, un processus efficace et opportun de RADP ferait contrepoids en partie à certaines des lacunes du processus d'examen et d'approbation. La vérification a cependant permis de constater que le processus n'est ni efficace, ni opportun. Par exemple, les RADP n'avaient pas été examinés ou approuvés depuis longtemps dans certains cas et des excédents n'étaient souvent pas recouvrés.

Le personnel du ministère était d'accord avec le vérificateur sur le fait que les RADP et les états financiers vérifiés des OBPT devraient renfermer suffisamment d'informations détaillées se prêtant à la comparaison pour que soient décelées les dépenses inadmissibles ou inacceptables. Des mesures avaient été prises pour informer les OBPT des politiques financières du ministère. Le formulaire de RADP et les instructions ont fait l'objet d'une révision approfondie cette année. Le

guide envoyé aux OBPT contenait toutes les politiques pertinentes et des listes complètes des dépenses admissibles ou inadmissibles.

Autres exigences relatives à la responsabilisation

La vérification des renseignements financiers et de l'information concernant les services que renferment les dossiers du ministère a permis de conclure que le ministère ne pouvait s'y référer pour exercer un rôle efficace de gestion des services. Le vérificateur était d'avis que pour se doter d'un cadre de responsabilisation efficace, le ministère devait comprendre clairement le rôle qu'il y exerce et définir l'information dont il a besoin pour porter des jugements en connaissance de cause.

Le vérificateur a recommandé que le ministère définisse ses rôles et ses responsabilités de gestion des services d'une façon qui lui permette d'instaurer et de contrôler efficacement les services. Le ministère a reconnu qu'il avait l'obligation de veiller à ce que les OBPT comprennent leurs rôles et responsabilités et y souscrivent. À cet égard, il a été question des contrats de services que chaque OBPT conclut avec le ministère. Ces documents énoncent les obligations des deux parties et prévoient la communication de l'information financière sur une base trimestrielle.

Un système détaillé de gestion du rendement faisant le lien entre la planification opérationnelle, les contrats axés sur le rendement et la gestion des services était en cours d'élaboration. Le système d'information sur la gestion des services, récemment mis en œuvre dans les bureaux régionaux et locaux, facilitera le contrôle du processus de gestion financière et du rendement des OBPT.

On a demandé au personnel du ministère, pendant les audiences, le nombre de postes équivalents temps plein qui étaient chargés de la surveillance des OBPT. Le Comité a appris, dans une réponse écrite, qu'au 15 juillet 1998 le programme d'aide sociale comptait 69 superviseurs et agents de révision, et que les autres programmes de paiements de transfert comprenaient 194 superviseurs et agents chargés de la délivrance de permis.

Observations du Comité au sujet de la responsabilisation

Le Comité a un intérêt soutenu à l'égard de la responsabilisation des organismes bénéficiaires de paiements de transfert, intérêt qui couvre toute la gamme des organismes bénéficiaires qui sont devenus les partenaires du gouvernement de l'Ontario.

Il y a un peu plus de deux ans, le Comité faisait parvenir au ministre des Finances les modifications proposées par le vérificateur à la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Les modifications envisagées visaient à donner au vérificateur «le pouvoir discrétionnaire d'effectuer des vérifications quant à l'optimisation des

ressources des organismes... qui reçoivent des subventions» de la province ou d'un organisme de la Couronne[100].

Dans sa réponse faite au Comité en septembre 1996, le ministre déclarait qu'un certain nombre d'initiatives étaient en cours et pourraient entraîner d'importants remaniements des ententes sur les paiements de transfert de la province. Il croyait qu'il serait peut-être plus approprié «d'évaluer les changements qui seront nécessaires au chapitre de la vérification des paiements de transfert à la suite des remaniements»[101].

Depuis la réception de la réponse du ministre, des projets de loi touchant l'administration et la prestation des services publics dans la province ont été adoptés et mis en vigueur. Le Comité constate également que dans le *Budget de 1997 de l'Ontario*, il était question d'un projet de loi sur la responsabilisation du secteur public, qui n'a pas encore été déposé.

Deux projets de loi privée visant tous deux à modifier la *Loi sur la vérification des comptes publics* ont été présentés en 1996, pendant la première session de la législature actuelle. Le Comité permanent des comptes publics a présenté un rapport sur le premier, le projet de loi 74, *Loi modifiant la Loi sur la vérification des comptes publics*, 1996, qui en est maintenant à l'étape de la troisième lecture. Le deuxième, le projet de loi 89 intitulé *Loi de 1996 sur l'amélioration de la responsabilisation*, a été renvoyé à un autre comité de l'Assemblée législative. Aucun d'eux n'avait été remis en discussion à l'Assemblée législative à la date de rédaction du présent rapport.

Recommandation :

19. Il faut prendre des mesures pour modifier la* Loi sur la vérification des comptes publics *afin d'améliorer la responsabilisation, devant l'Assemblée législative et les contribuables, en ce qui concerne les paiements de transfert dans un but d'optimisation des ressources.

Gouverne d'entreprise des organismes

Les améliorations apportées à la relation de responsabilisation qui lie le ministère aux organismes étaient considérées comme augmentant la dépendance du ministère par rapport aux conseils d'administration. Avant que le ministère puisse s'en remettre en toute confiance aux conseils, il lui faudrait définir et promouvoir les rôles et responsabilités que leur confère le processus global de gestion des systèmes de service et leur obligation de lui rendre des comptes. Il devrait également offrir une orientation relative aux politiques et aux procédures de fonctionnement. La vérification a permis de constater que les conditions nécessaires n'avaient pas encore été réunies. Le rapport faisait référence à des associations provinciales qui avaient élaboré des processus d'accréditation visant à

[100] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel de 1997*, p. 353.
[101] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel de 1997*, p. 353.

évaluer, entre autres, le cadre de gouverne d'entreprise. Il conseillait au ministère d'en examiner la qualité et les modalités d'application.

Le personnel a reconnu que le ministère devait définir les résultats attendus des conseils des OBPT, contrôler et mesurer les résultats, et évaluer le rendement des OBPT à la lumière de leur contrat avec le gouvernement. Un «locus» de responsabilité pour la gouverne d'entreprise avait été établi au sein du ministère, mais il faudrait un certain temps pour rassembler un cadre. En posant des questions sur les critères exigeant que les conseils reflètent une plus vaste collectivité, les membres du Comité ont appris que le ministère se démenait pour essayer de trouver un équilibre entre la représentativité et l'indépendance. Dans le cas des sociétés d'aide à l'enfance, le personnel a admis que des exigences plus rigoureuses concernant la représentativité et la nature des compétences d'une personne seraient prescrites.

Recommandation :
20. Le Comité appuie chacune des recommandations concernant la responsabilisation et la gouverne d'entreprise des OBPT, présentées par le vérificateur provincial. Il prend acte également de la réponse positive du ministère à ces recommandations.

QUESTION D'ORDRE GÉNÉRAL

Bureau du vérificateur provincial – an 2000 : le bogue du millénaire

L'état de préparation technique du gouvernement provincial en vue du passage à l'an 2000 a fait l'objet d'un rapport spécial déposé par le vérificateur provincial en juin 1998. Peu après la publication du rapport, le vérificateur en a fourni un aperçu aux membres du Comité.

Le Bureau du vérificateur provincial a déposé un rapport spécial parce que, selon lui, la question ne pouvait pas attendre jusqu'au moment de la publication de son rapport annuel à l'automne. La conclusion globale de ce rapport était que le gouvernement devait augmenter considérablement le rythme de ses efforts de préparation au passage à l'an 2000.

Tout en reconnaissant que le Secrétariat du Conseil de gestion était responsable de la planification générale et qu'il existait déjà une structure de prise de décisions, le vérificateur a déclaré aux membres du Comité qu'il existait des écarts considérables entre les différents ministères. En ce qui concerne les «projets critiques à la mission», certains étaient jugés à jour, d'autres devaient être accélérés et d'autres encore avaient besoin d'une importante accélération[102]. Le

[102] Par projets critiques à la mission, on entendait les systèmes informatiques d'un ministère qui sont essentiels à son fonctionnement ou à sa capacité de fournir des services aux Ontariennes et aux Ontariens. Le Conseil de gestion du gouvernement a approuvé 63 projets de ce genre en

vérificateur était d'accord pour que l'on accorde la priorité aux projets critiques à la mission mais soulignait que l'on n'avait déployé que des efforts limités pour évaluer l'ampleur du problème touchant des milliers d'autres systèmes moins critiques.
Les recommandations du rapport portaient sur toute une variété de sujets. On demandait d'abord d'élaborer et de tester des plans de secours réalistes et d'accélérer les efforts de conformité. Le rapport demandait ensuite aux ministères de s'assurer que des ressources appropriées étaient affectées au problème. Une importance particulière était accordée à la nécessité de se doter de suffisamment de ressources humaines par le biais de plans officiels dans chaque ministère et de politiques de rémunération concurrentielles.

D'autres recommandations portaient sur la nécessité d'établir des plans détaillés pour chaque phase des projets critiques à la mission et un plan d'essai détaillé pour chaque projet, et de mettre en œuvre un processus indépendant d'assurance de la qualité. L'attention devait également porter sur ce que le vérificateur appelait la phase 2, c'est-à-dire procéder à un inventaire et à une évaluation de toutes les composantes matérielles et logicielles des projets non critiques à la mission, et identifier les systèmes intégrés et les interfaces de données.

Réponse du gouvernement

La première priorité du gouvernement était de mettre l'accent sur les 63 projets critiques à la mission. Les progrès réalisés relativement à chaque projet étaient évalués tous les mois. Au 31 décembre 1997, on avait identifié 25 projets devant être accélérés de façon importante pour respecter la date cible de conversion du 31 décembre 1998. Ce nombre avait été ramené à 12 au 31 mars 1998.

La deuxième phase du projet de l'an 2000 a commencé en mai 1998. Le point de mire du gouvernement a été élargi pour englober les systèmes essentiels aux affaires, l'ensemble du secteur public et les relations avec l'extérieur. Il procédera également à un inventaire et à une évaluation de toutes les composantes matérielles et logicielles.

Afin de ne pas détourner les rares ressources des projets de l'an 2000, on a mis l'accent sur la priorité de ces projets. L'an 2000 était déjà un point permanent à l'ordre du jour des réunions des comités de haute direction dans plusieurs ministères et à l'ordre du jour du comité directeur de la haute direction pour ce qui est de l'information et de la technologie de l'information. Les sous-ministres étaient chargés d'équilibrer les initiatives en matière de politiques et de lois avec les priorités touchant l'an 2000.

Le gouvernement était d'accord quant à la nécessité d'adopter des politiques de rémunération concurrentielles pour obtenir les compétences voulues. Des travaux étaient en cours pour s'assurer que les ressources humaines critiques étaient en

---

décembre 1997. Voir Ontario, Bureau du vérificateur provincial, *An 2000, le bogue du millénaire* (Toronto : Le Bureau, juin 1998), p. 2.

place, et on avait fait et faisait encore appel à des ressources de l'extérieur pour combler les lacunes.

Les stratégies de gestion des risques étaient qualifiées de prioritaires et des plans de secours pour les systèmes d'exploitation clés existaient déjà depuis un certain temps. Bien qu'une assurance de la qualité indépendante soit en cours, on continuait d'améliorer le processus. Des plans d'essai détaillés avaient été élaborés pour chaque projet critique à la mission et faisaient l'objet d'améliorations continues. On avait commencé les essais dès juillet 1997 et la plupart des ministères avaient l'intention d'entreprendre des essais en 1998.

RECOMMANDATIONS

Ministère du Procureur général – Programme d'administration des tribunaux

1. Le ministère doit recueillir et analyser systématiquement de l'information sur le volume des causes afin de mieux comprendre les causes et les tendances. Il doit en outre mesurer l'effet d'initiatives telles que les projets pilotes sur la médiation.

2. Le ministère, en collaboration avec la magistrature, doit améliorer les mesures du rendement et de l'efficacité qui contribuent à la création d'un système judiciaire moderne, plus accessible et plus efficace.

3. Le ministère doit faire rapport au Comité de l'efficacité de son nouveau système de perception des amendes, selon les exigences et sur demande du Comité.

Ministère de l'Éducation et de la Formation – Régime d'aide financière aux étudiantes et aux étudiants de l'Ontario

4. S'il est impossible d'implanter un programme de remboursement des prêts en fonction du revenu à court terme, le ministère doit examiner les pratiques efficaces utilisées ailleurs pour réduire le risque de non-remboursement des prêts étudiants et les coûts qui y sont associés.

5. Le ministère doit collaborer avec les établissements postsecondaires pour réduire au minimum le non-remboursement des prêts et l'abus des fonds reçus.

6. Il faut obliger les établissements postsecondaires à offrir aux bénéficiaires de prêts du RAFEO, au début de leurs études, une séance d'information officielle obligatoire de façon qu'ils comprennent bien leurs obligations à l'égard de leur dette.

7. Le Comité estime que la mise en œuvre des recommandations du vérificateur provincial relatives aux systèmes d'information électroniques (p. ex., bases de données) permettrait de remédier aux préoccupations concernant l'administration du RAFEO. Le Comité demande au ministère qu'il lui soumette un rapport dans l'année suivant la publication du présent rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces recommandations.

8. Le ministère doit déterminer quelles pratiques dans les écoles professionnelles privées aboutissent à des taux plus élevés de non-remboursement des prêts étudiants, et prendre les mesures nécessaires pour y remédier. Le Comité demande que le ministère fasse rapport des progrès réalisés à ce sujet, selon les exigences et sur demande du Comité.

Ministère des Transports – Sécurité et règlements concernant les véhicules utilitaires

9. Après avoir analysé les principales causes des accidents, le ministère doit établir un profil des conducteurs pour déterminer, la cas échéant, le genre d'erreurs de conduite en cause.

10. Le ministère doit améliorer la méthodologie utilisée dans son processus d'inspection des autobus et inspecter un plus grand nombre d'autobus.

11. Le ministère doit revoir la structure hiérarchique actuelle afin de l'améliorer pour assurer une gestion plus efficace et plus efficiente.

Secrétariat du Conseil de gestion – Service central de recouvrement

12. Le Secrétariat du Conseil de gestion doit fournir au Comité un rapport provisoire sur son activité de recouvrement après le passage de 90 à 180 jours de la norme de transfert des créances en souffrance au SCR, selon les exigences et sur demande du Comité.

Ministère de la Santé – Activité de la santé publique

13. Étant donné les nouvelles dispositions de financement qui sont en place depuis le 1er janvier 1998, le ministère doit rédiger un rapport annuel sur l'Activité de la santé publique à déposer devant l'Assemblée législative. Ce document doit être établi d'après les rapports présentés au ministère par les conseils de santé, dans lesquels ces organismes prouvent leur observation des normes et objectifs de la province en matière de santé publique.

14. Le ministère doit assurer l'élaboration de systèmes permettant d'atteindre les objectifs de couverture vaccinale fixés dans les Lignes directrices touchant les programmes et services de santé obligatoires, et l'adoption des mesures de redressement qui s'imposent.

15. Le ministère doit adopter des procédures visant à assurer que les vaccins ne sont achetés qu'en cas de besoin, et à un coût raisonnable

16. Le ministère doit déterminer l'existence d'un fondement juridique suffisant pour justifier le dépistage obligatoire des groupes à risque élevé.

Ministère de l'Environnement et de l'Énergie – Division de la conservation et de la prévention

17. Le ministère doit accélérer l'examen de la loi, en ce qui a trait aux contenants réutilisables, et proposer des modifications à cette loi.

18. Il faut prendre des mesures pour modifier la Loi sur la vérification des comptes publics *afin d'améliorer la responsabilisation des organismes*

bénéficiaires de paiements de transfert devant l'Assemblée législative et devant les contribuables dans un but d'optimisation des ressources.

Ministère des Services sociaux et communautaires – Responsabilisation et gouverne d'entreprise des organismes bénéficiaires de paiements de transfert

19. Il faut prendre des mesures pour modifier la Loi sur la vérification des comptes publics *afin d'améliorer la responsabilisation, devant l'Assemblée législative et les contribuables, en ce qui concerne les paiements de transfert dans un but d'optimisation des ressources.*

20. Le Comité appuie chacune des recommandations concernant la responsabilisation et la gouverne d'entreprise des OBPT, présentées par le vérificateur provincial. Il prend acte également de la réponse positive du ministère à ces recommandations.

ANNEXE A

Calendrier des audiences publiques du Comité permanent des comptes publics sur le rapport annuel du vérificateur provincial et autres questions

Comité permanent des comptes publics

Calendrier des audiences publiques sur le rapport annuel du vérificateur provincial et autres questions

1998	
Date	**Responsable de l'exposé et sujet***
18 février 1998	Ministère du Procureur général – Programme d'administration des tribunaux (3.01)
19 février 1998	Ministère de l'Éducation et de la Formation – Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (3.06)
11 mars 1998	Ministère de la Santé – Activité dans le secteur de la santé publique (3.10)
12 mars 1998	Ministère des Transports – Sécurité et réglementation des véhicules utilitaires (3.13)
4 juin 1998	Ministère des Finances – Déclaration des fonds de prévoyance dans les comptes publics de 1996-1997
11 juin 1998	Secrétariat du Conseil de gestion – Service central de recouvrement
18 juin 1998	Ministère de l'Environnement et de l'Énergie – Division de la conservation et de la prévention (3.07)
18 juin 1998	Vérificateur provincial – *An 2000 : le bogue du millénaire*
25 juin 1998	Ministère des Services sociaux et communautaires – Responsabilisation et gouverne d'entreprise des organismes bénéficiaires de paiements de transfert (3.04)

* Les numéros entre parenthèses renvoient à la section correspondante du *Rapport annuel 1997* du vérificateur provincial.

ANNEXE B

Glossaire des acronymes

Acronymes

Acronyme	Titre complet
ACC	Association canadienne du camionnage
ARP	Agence de recouvrement privée
BDPI	Base de données sur les personnes inscrites
CCATM	Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé
CCVOSP	Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public
CIUVU	Certificat d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire
CIVA	Centre d'inspection des véhicules automobiles
CRFO	Commission de révision financière de l'Ontario
CRG	Commission de règlement des griefs
CVSA	Commercial Vehicle Safety Alliance
DP	Demande de propositions
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
EED	Échange électronique de données
HACCP	Système des points de contrôle critiques pour l'analyse des dangers
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
LEE	*Loi sur les évaluations environnementales*
LPPS	*Loi sur la protection et la promotion de la santé*
MH	Médecin hygiéniste
MTS	Maladie transmissible sexuellement
OBPT	Organisme bénéficiaire de paiements de transfert
OMMRI	Ontario Multi-Material Recycling Inc.
PAM	Programme d'aide aux municipalités
PCE	Prêt canadien aux étudiants
PEO	Prêts aux étudiants de l'Ontario
PF	Prestations familiales
PITJ	Projet intégré de technologie de la justice
PPRR	Programme de prêts remboursables en fonction du

Acronyme	Titre complet
	revenu
PSV	Projet de surveillance médicale
RADP	Rapprochement annuel des dépenses relatives au programme
RAFEO	Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario
RAMO	Régime d'assurance-maladie de l'Ontario
RCO	Recycling Council of Ontario
RDIS	Reportable Disease Information System
RIIJ	Réseau intégré d'infractions à la justice
SAR	Sociétés appuyant le recyclage
SCG	Secrétariat du Conseil de gestion
SCR	Service central de recouvrement
SDO	Société de développement de l'Ontario
SEEFPO	Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario
SIDV	Système d'information sur les dossiers de vaccination
SOL	Subvention ordinaire en vertu d'une loi
TB	Tuberculose

ANNEXE C

Pénalités provinciales à quiconque fournit de faux renseignements sur les formulaires de demande d'aide aux étudiantes et étudiants

Source : Note de Helmut Zisser, directeur, Direction du soutien aux étudiantes et aux étudiants, Division de l'éducation postsecondaire, ministère de l'Éducation et de la Formation, questions supplémentaires du Comité permanent des comptes publics – régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario, 9 avril 1998.

Province	Pénalité/remarques
Colombie-Britannique	• si on soupçonne une fraude, l'affaire est confiée à la GRC aux fins d'accusation • la GRC intente rarement des poursuites, et des règlements à l'amiable sont négociés à l'occasion • l'étudiante ou l'étudiant n'est plus admissible à l'aide financière future
Alberta	• si une fausse déclaration est faite dans une demande, toute aide à venir est interrompue et peut être rétablie un an après le remboursement de l'aide financière à laquelle l'étudiante ou l'étudiant n'avait pas droit • les cas plus graves sont examinés aux fins de poursuites en justice • dans les cas graves, des accusations sont portées en vertu du *Code criminel* ou d'articles de la loi provinciale sur l'aide financière aux étudiantes et aux étudiants • environ 30 à 35 cas par année font l'objet d'une enquête active
Saskatchewan	• si on soupçonne une fraude, l'affaire est confiée à la GRC aux fins d'accusation en vertu du *Code criminel* • l'étudiante ou l'étudiant n'est plus admissible à l'aide financière future • environ 15 cas par année sont acheminés aux fins d'accusation
Manitoba	• si on détermine qu'une étudiante ou un étudiant à reçu une aide financière à laquelle elle ou il n'avait pas droit, le montant de l'aide qui lui est accordée les années suivantes est réduit pour recouvrer la somme versée en trop • les cas d'abus flagrants sont confiés à la GRC aux fins d'accusation en vertu du *Code criminel* et l'étudiante ou l'étudiant n'est plus admissible à l'aide financière future • moins de 10 cas par année sont acheminés à la GRC, mais il est rare qu'une action en justice soit intentée

Ontario	• si une étudiante ou un étudiant reçoit de l'aide du RAFEO à la suite d'une fausse déclaration ou de la non-divulgation d'information, les conséquences possibles sont notamment les suivantes :
	  • réévaluer l'aide financière à laquelle elle ou il a droit en vertu du RAFEO en fonction des renseignements exacts
	  • demander le remboursement de toute l'aide financière reçue antérieurement en vertu du RAFEO

Province	Pénalité/remarques
	• lui refuser l'admissibilité future à l'aide financière en vertu du RAFEO • référer l'étudiante ou l'étudiant/le cas à l'organisme chargé de l'application de la loi aux fins d'accusation possible en vertu du *Code criminel du Canada* • en 1997-1998, 498 étudiantes et étudiants ont été inscrits sur la liste restrictive de l'Ontario pour avoir fourni des renseignements inexacts dans leur demande d'aide financière du RAFEO • le ministère concentre actuellement ses efforts dans le but d'identifier les étudiantes et étudiants qui pourraient recevoir en même temps une aide financière du RAFEO et l'aide sociale; l'an dernier, il a fourni de l'information demandée par la P.P.O. sur environ 25 cas faisant l'objet d'une enquête pour fraude de l'aide sociale
Québec	• si une fausse déclaration est faite dans une demande, l'aide à venir est interrompue et peut être rétablie deux ans après le remboursement de l'aide financière à laquelle l'étudiante ou l'étudiant n'avait pas droit • en outre, la loi provinciale prévoit une pénalité de 250 $ à 1 500 $ par le biais du système de justice; cependant, en raison des frais juridiques connexes, les affaires ne sont pas soumises aux tribunaux
Nouveau-Brunswick	• si une étudiante ou un étudiant touche une aide financière à laquelle elle ou il n'a pas droit parce que de fausses déclarations ont été faites, le montant de cette aide est déduit de tout prêt subséquent • l'aide financière pour les années futures n'est pas refusée • il arrive rarement, sinon jamais, que des cas soient confiés à la GRC aux fins d'accusation
Nouvelle-Écosse	• si une étudiante ou un étudiant touche une aide financière à laquelle elle ou il n'a pas droit parce que des renseignements inexacts ont été fournis, le montant de cette aide est déduit de tout prêt subséquent • les cas graves dans lesquels l'étudiante ou l'étudiant a fourni des renseignements frauduleux (p. ex. a déclaré être marié(e) mais est célibataire) sont confiés à la GRC aux fins d'accusation en vertu du *Code criminel* • environ 25 cas par année sont référés aux fins de mise en accusation et des poursuites en justice sont intentées dans environ 5 cas par année • l'aide financière future n'est refusée à l'étudiante ou à l'étudiant que si elle ou il est reconnu(e) coupable

Province	Pénalité/remarques
Île-du-Prince-Édouard	• si une étudiante ou un étudiant touche une aide financière à laquelle elle ou il n'a pas droit parce que de fausses déclarations ont été faites, le montant de cette aide est déduit de tout prêt subséquent • bien qu'il existe des dispositions concernant la mise en accusation par le biais du système de justice, aucune poursuite n'a été intentée contre une étudiante ou un étudiant ces dernières années
Terre-Neuve	• information demandée mais non encore reçue au 9 avril

Source : Sondage du MEF réalisé en avril 1998

ANNEXE D

Le point sur les initiatives du ministère des Transports en matière de sécurité et de réglementation des véhicules utilitaires - Octobre 1998

Source : Note de Jill Hutcheon, sous-ministre adjointe, Division de la Sécurité et des règlements, ministère des Transports, questions supplémentaires du Comité permanent des comptes publics sur la sécurité et la réglementation des véhicules utilitaires, 30 octobre 1998.

Initiative	Remarques
Amendes plus élevées pour les utilisateurs dangereux	Le projet de loi 55 est entré en vigueur en octobre 1996, haussant les amendes pour les infractions liées à la sécurité en vertu du *Code de la route*. L'Ontario a maintenant les amendes réglementaires les plus élevées pour les véhicules utilitaires en Amérique du Nord.
Classification de sécurité des transporteurs	L'Ontario entreprendra la mise en œuvre de la classification de sécurité des transporteurs en mars 1999 avec une campagne «d'éducation et de sensibilisation» de deux mois. En mai 1999, la province émettra des notes «insatisfaisantes» aux transporteurs travaillant en Ontario d'après leur certificat d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire (CIUVU), puis des notes conditionnelles et satisfaisantes entre le mois d'août et le 31 décembre 1999.
Élargissement des pouvoirs de refuser d'établir un CIUVU	Le projet de loi 92, adopté à l'automne 1996, accordait au Registrateur des véhicules automobiles plus de pouvoirs pour révoquer les droits d'utilisation de transporteurs ayant déjà fait l'objet de sanctions. La loi empêche aussi le transfert de véhicules de tels transporteurs à d'autres entités dans le but d'éviter l'effet véritable de la sanction. Les règlements appuyant ces modifications sont entrés en vigueur à l'automne 1997.
Déclaration obligatoire de la taille du parc et des distances parcourues	Le 28 novembre 1997, d'autres sanctions du projet de loi 92 ont été adoptées et exigent que tous les détenteurs d'un CIUVU communiquent au ministère les changements concernant la taille de leur parc ainsi que la distance parcourue en Ontario dans l'année. Ces renseignements sont nécessaires pour permettre au ministère de mettre au point son processus d'intervention et de sanction. Jusqu'ici, environ 18 000 utilisateurs de véhicules utilitaires ont communiqué au ministère la taille de leur parc et la distance parcourue.
Infraction de responsabilité absolue pour détachement des roues	Depuis l'adoption du projet de loi 138 en juillet 1997, le détachement des roues constitue une infraction de responsabilité absolue, ce qui signifie qu'aucune excuse n'est acceptée. Les amendes vont de 2 000 $ à 50 000 $. Depuis la mise en vigueur de cette infraction le 3 juillet 1997, on constate une tendance à la baisse au niveau des occurrences de détachement des roues par rapport à l'année précédente dans le cas des camions utilitaires en Ontario. De juillet 1997 à juillet 1998, il y a eu 19 condamnations pour détachement de roues, les amendes atteignant dans certains cas 15 000 $.

Initiative	Remarques
Retrait des plaques	Les agents d'application de la loi qui procèdent aux inspections de la Commercial Vehicle Safety Alliance (CVSA) sont maintenant autorisés à retirer les plaques du véhicule lorsque l'inspection révèle une défectuosité de mise hors service et deux ou plusieurs autres défectuosités. Le véhicule doit faire l'objet d'une inspection de sécurité et être recertifié avant de pouvoir être remis sur la route.
Amélioration de l'application de la loi aux transporteurs	Le ministère a embauché 80 autres agents d'application de la loi et les a affectés à 10 postes d'inspection situés à des endroits stratégiques, qui sont maintenant ouverts 24 heures sur 24 dans la mesure du possible. Certains postes sont actuellement fermés aux fins d'amélioration des installations.
Formation et accréditation d'installateurs de roues	Depuis septembre 1996, grâce aux efforts de collaboration de l'industrie et du gouvernement, plus de 12 000 installateurs de roues ont été formés pour effectuer l'inspection interne et la réinstallation des roues.
Formation obligatoire en matière de freins à air comprimé	Depuis le 1er novembre 1996, toutes les personnes qui veulent régler des freins à air comprimé doivent avoir reçu une formation et être accréditées pour le faire. Jusqu'ici, plus de 10 000 régleurs de freins à air comprimé ont été formés et accrédités.
Moratoire sur le poids des essieux	Le 22 juillet 1996, le moratoire sur le poids des essieux a été levé et les camions de gravier ont été à nouveau assujettis aux mesures de contrôle du poids des essieux.
Responsabilisation des expéditeurs	Les expéditeurs de tous les secteurs de l'industrie ontarienne partagent maintenant la responsabilité de la surcharge des essieux et des poids bruts des camions.
Surveillance automatisée des camions	AVION, un système de surveillance électronique qui récompense les transporteurs prudents en leur imposant moins d'arrêts pour inspection, est opérationnel depuis juillet 1996. La période d'évaluation du système se terminera à l'automne 1998 et on examinera alors la possibilité d'élargir la portée du programme.
Nouveau programme de vérification des installations basé sur le rendement	Le ministère participe à la norme nationale de vérification, qui expose les conditions dans lesquelles les vérifications de sécurité des transporteurs seront obligatoires.

Initiative	Remarques
	L'Ontario lancera cette initiative (classification de sécurité des transporteurs) par une période d'éducation et de sensibilisation en mars et en avril. Les vérifications seront effectuées selon les nouveaux critères en mai 1999.
Saisie de véhicules utilitaires	Le programme de saisie de véhicules utilitaires est entré en vigueur le 2 février 1998. Les véhicules utilitaires ayant des défectuosités critiques sont saisis pour une période de 15 jours. Les deuxième et troisième incidents sur une période de deux ans entraînent une période de saisie de 30 et de 60 jours respectivement. Jusqu'ici, 185 véhicules ont été saisis, la cause principale étant des freins inadéquats.